



TEMATSKI INFORMATIVNI PREGLED V OKVIRU EVROPSKEGA SEMESTRA

KAKOVOST JAVNE UPRAVE

1. UVOD

V javni upravi se kažejo institucionalni temelji načina vodenja držav¹. Javna uprava obravnava potrebe družbe, pri čemer deluje na podlagi organizacijskih struktur, procesov, vlog, razmerij, politik in programov. Oblikuje trajnostno gospodarsko blaginjo², socialno kohezijo in dobro počutje ljudi³. Vpliva na družbeno zaupanje in oblikuje razmere za ustvarjanje javne vrednosti⁴.

Institucije imajo bistveno vlogo pri določanju ustreznih spodbud, zmanjševanju negotovosti in dolgoročnem omogočanju blaginje. Slabosti v delovanju javne uprave lahko pomembno ovirajo

delovanje enotnega trga, naložbe na regionalni in lokalni ravni⁵ ter inovacije.

Nekatere države EU si nenehno zavestno prizadevajo izboljšati delovanje svojih uprav; druge morajo znova razmisliti o gradnikih svojega upravnega sistema. Zaradi trenutne hitrosti družbenih, tehnoloških in gospodarskih sprememb se morajo vse javne uprave prilagoditi novim razmeram.

EU podpira prizadevanja na tem področju s financiranjem, tehničnimi standardi in orodji, analizo, medsebojno izmenjavo, smernicami in tehnično pomočjo (glej Prilogo 1).

Ta informativni pregled se nanaša na horizontalne vidike delovanja javne uprave. V njem so obravnavani doseganje rezultatov in povečanje odgovornosti, oblikovanje politik, strukture in procesi, človeški viri ter zagotavljanje storitev. S tem povezani vidiki upravljanja, kot so vzdržnost javnih financ, korupcija, učinkoviti pravosodni sistemi, davčni sistemi in davčna uprava so obravnavani v ločenih informativnih pregledih.

¹ Holmberg, S., in Rothstein, B., „Good Government: The Relevance of Political Science“ (Dobra vlada: pomen političnih ved), Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D. Kraay, in Zoido-Lobaton, Governance Matters (Upravljanje je pomembno), delovni dokument o raziskavi politik št. 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“ (Slabo upravljanje in revni otroci: primerjalna analiza učinkovitosti vlade in resne prikrajšanosti otrok v 68 državah z nizkim in srednjim dohodkom), World Development, avgust 2013; 48:19-31.

⁴ Javna vrednost je vrednost, ki je skupna vsem akterjem v družbi: državljanom, podjetjem, organizacijam in neformalnim skupinam. Je rezultat vseh odločitev o razdelitvi sredstev, ki jih sprejmejo vse zainteresirane strani v družbi kot celoti.

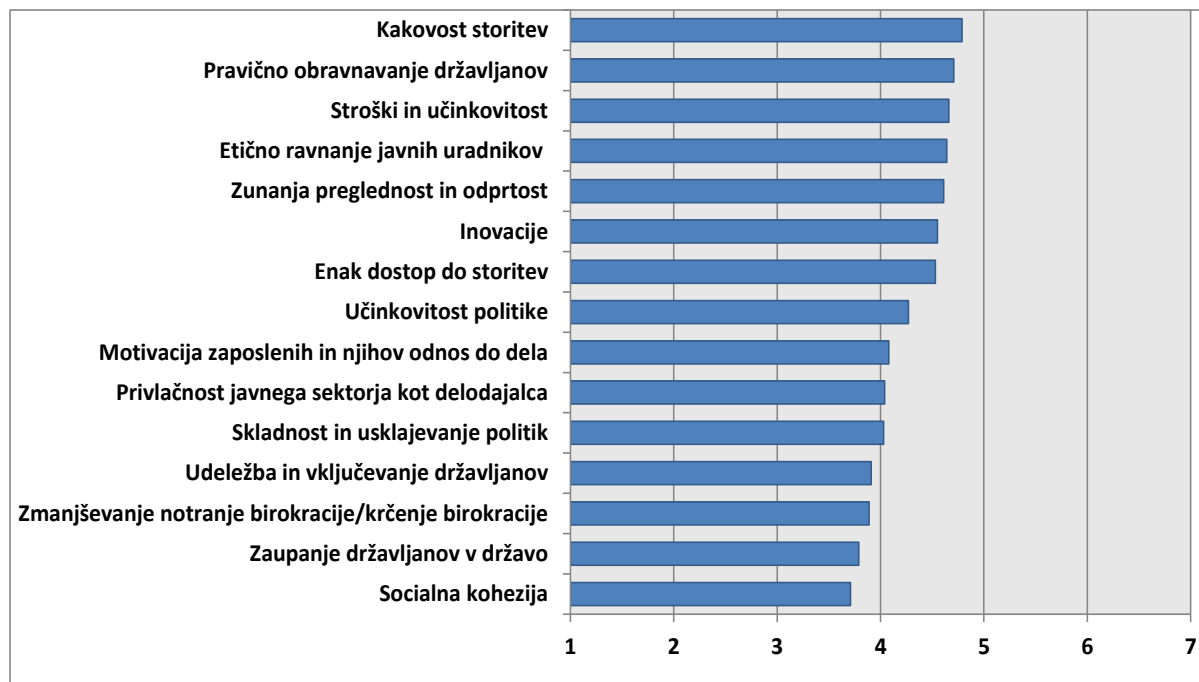
⁵ Odbor regij, „Rezultati spletnega posvetovanja OR o ovirah za naložbe na lokalni in regionalni ravni“, sekretariat Komisije za ekonomsko politiko (ECON), Bruselj, september 2016.

2. KLJUČNI IZZIVI

2.1. Dosežki in omejitve nedavnih prizadevanj za izvedbo reform

V zadnjih dveh desetletjih reform v državah članicah sta se stroškovna učinkovitost in uspešnost javne uprave

Graf 1: Dosežki reform⁶



Vir: Hammerschmid idr.⁷

Sodelovanje v partnerstvih in mrežah se je premalo izboljšalo.

Razloge za ta različni napredek je težko analizirati, saj je sistemsko ocenjevanje rezultatov reform pogosto podcenjeno in zato omejeno⁸. Poleg tega so primerjalne analize med državami, področji politike in upravnimi organizacijami, kar zadeva

⁶ Od 1 = veliko poslabšanje do 7 = veliko izboljšanje.

⁷ Hammerschmid, Gerhard, idr., „Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives“ (Trendi in učinek reform javne uprave v Evropi: stališča in izkušnje višjih izvršnih delavcev iz javne uprave), poročilo o evropski politiki konzorcija COCOPS, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard, ur., idr., „Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top“ (Reforme javne uprave v Evropi – pogled z vrha), Elgar, 2016.

nekoliko izboljšali. Na splošno so institucije postale bolj odprte in pregledne, dostop do storitev in njihova kakovost pa sta se izboljšala. Po drugi strani so se zaupanje državljanov v državo, socialna kohezija in privlačnost javnega sektorja kot delodajalca poslabšali.

izkušnje z reformami in njihovo uspešnost, redke⁹.

Številne pobude za reforme v Evropi so osredotočene na reorganizacijo formalnih struktur in postopkov. Pogosto prihajajo od zgoraj navzdol, pri čemer izražajo politično ali proračunsko logiko, in se ne posvečajo vedno razvijanju človeškega potenciala, ponovnemu razmisleku o delovanju države ali spreminjanju upravne kulture. Javni menedžerji imajo pogosto nizko stopnjo avtonomije. Institucije se redko spodbujajo k razvijanju sposobnosti za notranji razmislek, učenju na napakah ali inovacijam. V številnih državah je dolgotrajno in intenzivno formalistično

⁹ Peters, B. G., in Pierre, J., „Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research“ (Dve poti, ki ne vodita nikamor: ocena 30 let raziskav javne uprave), Governance, 30, 2017, str. 11–16.

prestrukturiranje privedlo do splošne zasičenosti z reformami.

Države članice, ki so k EU pristopile po letu 2004, so bistvene upravne reforme izvedle v okviru priprav na članstvo v EU. Te reforme so bile namenjene posodobitvi oblikovanja politik, izboljšanju učinkovitega usklajevanja ter vzpostavitvi državne uprave, temelječe na sposobnostih in dosežkih, ki je zmožna privabiti in zadržati dobro usposobljeno osebje.

Vendar je več let po pristopu v številnih od teh držav zagon popustil¹⁰. Številni vidiki upravnih sprememb so ostali šibki in razdrobljeni. Zaradi pomanjkanja političnega soglasja o vsebini in usmeritvi, nezmožnosti odprave s tem povezane politizacije ter šibkih in nestabilnih osrednjih državnih institucij so bili pogosto sprejeti kompromisi v škodo trajnosti. Ker ni bilo strokovnih in nestranskih vodilnih kadrov, ki bi usmerjali modernizacijo, so številne pravne spremembe ostale le mrtve črke na papirju, ne da bi iz njih izšle delovne prakse¹¹.

2.2. Izvršilna zmogljivost

S kazalniki trajnostne uprave¹² se preučujejo zmogljivost držav za zagotavljanje preudarnih politik ter sodelovalne in nadzorne kompetence socialnih akterjev. Razkrivajo, da so v EU v smislu izvršilne zmogljivosti in odgovornosti velike razlike. Precej držav svojih formalnih ureditev za boljše

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, „The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession“ (Trajnost reforme državne uprave v Srednji in Vzhodni Evropi pet let po pristopu), poročilo SIGMA, št. 44. OECD, Pariz, 2009.

¹¹ Verheijen, Tony, „Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?“ (Upravna zmogljivost v novih državah članicah EU: meje inovacij?), delovni dokument Svetovne banke št. 115, Washington, DC, 2007.

¹² Kazalniki trajnostnega upravljanja organizacije Bertelsmann Stiftung združujejo analizo učinkovitosti politike, demokracije in upravljanja za 41 držav EU in OECD (Bertelsmann, 2017).

oblikovanje politik v praksi še vedno skorajda ne uporablja.

Strateško načrtovanje in usklajevanje sta najšibkejša v Grčiji, na Cipru in Madžarskem. V proces oblikovanja politik sta najbolje vključena na Danskem, Finskem in v Združenem kraljestvu. V veliko državah je uporaba dokazov pri razvoju politik še vedno omejena, poleg tega je treba bistveno izboljšati kakovost ocene učinka predpisov. Z večjim vključevanjem civilne družbe in akademskih krogov v razvoj in ocenjevanje politik je mogoče izboljšati kakovost politik v Grčiji, na Madžarskem in v Romuniji.

Skupno se za 14 držav članic EU kaže trend padanja indeksa splošnega upravljanja (Estonija, Hrvaška, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovenija, Slovaška, Finska, Švedska). V zadnjih štirih letih, tj. od uvedbe kazalnikov, samo tri države (Italija, Ciper in Malta) kažejo znatnejše izboljšanje izvršilne zmogljivosti (za več kot 0,5 odstotne točke).

2.3. Razvijanje potenciala zaposlenih v javni upravi

Javni sektor je največja „panoga“ v EU. Zaposluje približno 75 milijonov ljudi ali približno 25 % delovne sile. Javnofinančni izdatki znašajo skoraj 50 % BDP.

Najnovejše raziskave¹³ kažejo, da se je zaposlovanje v upravi v državah članicah po padcu leta 2012 (na 7 % v Grčiji in 4,7 % v Združenem kraljestvu) na splošno vrnilo na ravni pred krizo. Nekatere države so zmanjšale število zaposlenih (3,5 % v Latviji, 3,6 % na Nizozemskem), druge pa so število zaposlenih v javni upravi povečale za do 2 odstotni točki (Češka, Estonija, Madžarska, Slovenija). Razpoložljivi podatki kažejo, da je bilo breme prilagoditev pri zaposlovanju na splošno porazdeljeno med osrednjo in nižje ravni države. Izjem je veliko, vendar so v nekaterih primerih posledica

¹³ OECD, „Government at a Glance 2017“ (Hiter pregled upravljanja v letu 2017), OECD Publishing, Pariz, 2017.

reorganizacije zagotavljanja storitev med ravnmi države.

Največje tveganje za javne institucije v EU pomeni staranje javnih uslužbencev. V nekaterih državah (Belgiji, Španiji, Italiji) se bo v naslednjih 15 letih upokojilo do 45 % javnih uslužbencev. To vzbuja resne pomisleke glede dolgoročne zmogljivosti, institucionalne stabilnosti in kakovosti storitev¹⁴.

Vzpostaviti je treba učinkovite strategije za privabljanje talentov, zagotavljanje prenosa znanja in ponujanje poklicnega napredovanja.

Klientelistično zaposlovanje je v nekaterih nacionalnih sistemih velik problem in lahko ovira vsakršna razumna prizadevanja za boljšo javno upravo¹⁵. Politizacija in dejstvo, da se javni uslužbenci ne zaposlujejo na podlagi sposobnosti in dosežkov, povzročata korupcijo v javni upravi in zmanjšujeta učinkovitost¹⁶.

Krčenje javne porabe med krizo je vplivalo na nagrajevanje zaposlenih in naložbe v usposabljanje v javni upravi¹⁷. V povprečju so višji strokovni sodelavci v javni upravi plačani 2,6-krat slabše kot višji uradniki. Največjo razliko v nagrajevanju najvišjih javnih uslužbencev in višjih uradnikov ima Italija, najmanjšo pa imajo Grčija, Latvija

in Slovenija¹⁸. Na splošno sta se v javni upravi povečala intenzivnost dela in stres. Neetično ravnanje se ni opazno povečalo.

Večina kadrovskih politik je osredotočenih na učinkovitost, vendar se razvoju potenciala zaposlenih ne pripisuje vedno enake pomembnosti. Upravljanju procesov se daje prednost pred upravljanjem človeških virov. V nekaterih srednje- in vzhodnoevropskih državah so pristopi na osrednji ravni in ravni pod njo neusklajeni¹⁹. Glede na ključno vlogo ravni pod osrednjo ravno pri zagotavljanju storitev (in v nekaterih primerih regulacije) bo boljše usklajevanje med vsemi ravnmi države pomagalo obravnavati potrebo po usposobljeni in visoko učinkoviti državni upravi.

2.4. Kakovost javnih storitev

Kot je pokazala nedavna raziskava²⁰, je kakovost javnih storitev v državi povezana s stopnjo zaupanja v javno upravo, enostavnostjo poslovanja in družbeno blaginjo. Prav tako je dobro merilo splošne uspešnosti delovanja države.

Graf 2 kaže, da so mnenja o javnih storitvah v EU zelo različna.

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences, idr., „The Study on the Future Role and Development of the Public Administration“ (Študija o prihodnji vlogi in razvoju javne uprave), Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, Petr, idr., ur., „Party Patronage and Party Government in European Democracies“ (Strankarska poznanstva in strankarsko upravljanje v evropskih demokracijah), Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, in Sass Mikkelsen, Kim, „Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries“ (Zakoni o državni upravi, sposobnosti in dosežki, politizacija in korupcija: vidik javnih uslužbencev iz petih vzhodnoevropskih držav), Public Administration, 2016.

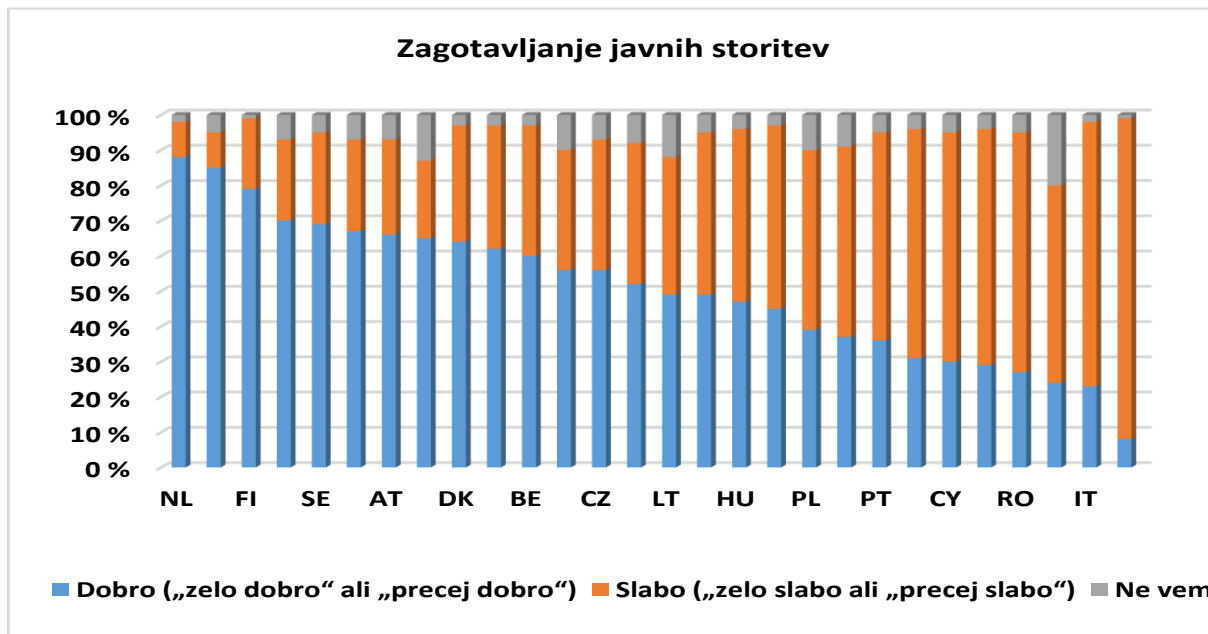
¹⁷ OECD, „Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service“ (Privabljanje javnih uslužbencev za visoko učinkovito državno upravo), OECD Publishing, Pariz, 2016.

¹⁸ Uporabljene so opredelitve OECD. „Najvišji javni uslužbenci“ so uradniki pod ministrom ali državnim sekretarjem. „Višji uradniki“ so raven pod najvišjimi javnimi uslužbenci. „Višji strokovni sodelavci“ so politični analitiki in drugi strokovnjaki, ki sodelujejo pri razvoju politik in programov.

¹⁹ Evropska komisija, Pregled javnih uprav v državah članicah EU, v *pripravi*.

²⁰ Glej Portal odprtih podatkov EU, Standardni Eurobarometer 85, 2016, podatkovna zbirka A.

Graf 2: Mnenje o kakovosti javnih storitev

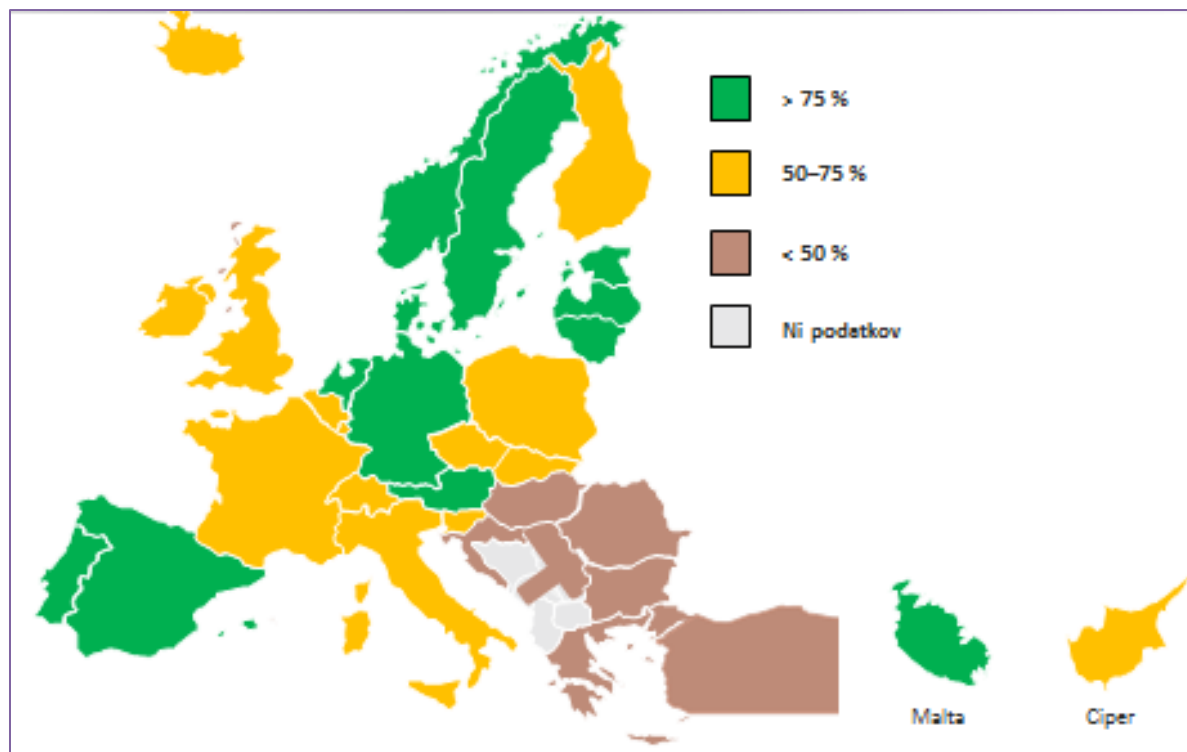


Graf 2 kaže, da so mnenja o javnih storitvah v EU zelo različna.

2.5. Zagotavljanje spletnih storitev

Z dobro zasnovanimi storitvami e-uprave se lahko preobrazita kakovost in učinkovitost zagotavljanja javnih storitev.

Graf 3: Učinkovitost e-uprave



Vir: Evropska komisija, 2016.

Vendar so v primerjalnem poročilu o e-upravi iz leta 2017 poudarjene velike razlike v učinkovitosti e-uprave po Evropi. Med najučinkovitejše spadajo nordijske države, baltske države, države Iberskega polotoka, Nemčija, Malta, Nizozemska in Avstrija. Med najmanj učinkovite spadajo države iz jugovzhodne Evrope. Učinkovitost se meri kot povprečje rezultatov za štiri najpomembnejša referenčna merila: osredotočenost na uporabnika, preglednost, čezmejna mobilnost, ključni dejavniki.

Kar zadeva prednostne naloge iz novega [akcijskega načrta za e-upravo](#), namenjenega oblikovanju novih pobud na podlagi sedmih načel, ki so navedena v nadaljevanju, je iz primerjalnega poročila o e-upravi v EU razvidno, da so se spletne javne storitve izboljšale neenakomerno.

„Privzeto digitalno“: obvezne e-storitve za podjetja so običajna praksa v številnih državah (v polovici držav EU je obvezna najmanj ena spletna storitev), povečalo pa se je tudi število storitev, namenjenih študentom (v 11 od 34 držav). To pa ne velja za preostalo EU (4 od 34 držav).

V državah članicah z najbolj razvitimi spletnimi storitvami je do 43 % storitev za državljane privzeto dostopnih prek spleta. Vendar 48 % državljanov EU, ki morajo uporabiti javne storitve, teh še vedno ne more uporabiti prek spleta, pri čemer je ključna ovira pomanjkanje znanja in spretnosti.

Načelo „samo enkrat“: ponovna uporaba informacij se je le nekoliko povečala, in sicer za 1 odstotno točko, informacije pa se ponovno uporabljajo že pri polovici javnih storitev. 10 % storitev, potrebnih za ustanovitev podjetja, je avtomatiziranih, vendar je ta številka pri storitvah za državljane precej nižja. Uporaba podedovane programske opreme precej otežuje posodabljanje storitev e-uprave ter onemogoča polno izvajanje načela „samo enkrat“.

„Vključevalnost in dostopnost“: možnost dostopa do interneta imajo skoraj vsi državljani EU. Uporaba mobilnih naprav za dostop do interneta se je v zadnjih petih letih bistveno povečala:

„mobilnikom prijazno“ je že vsako drugo javno spletišče.

„Privzeta čezmejnost“: primerjava poslovne mobilnosti kaže, da čezmejne storitve zaostajajo: 17 % storitev, ki jih podjetniki potrebujejo za ustanovitev podjetja (ali informacij o teh storitvah), ni na voljo iz tujine. Nasprotno pa se podjetniki, ki ustanavljajo podjetje v svoji državi, s to težavo srečujejo v manj kot 1 % primerov.

Najpogostejše ovire so jezik, pomanjkanje informacij na spletišču in nujna osebna prisotnost za zagotovitev storitve.

„Privzeta interoperabilnost“: ugotovitve kažejo, da bi se lahko interoperabilnost v EU počasi izboljševala: trenutno je e-dokument, izdan v tujini, sprejet v samo 31 % primerov, tujo elektronsko identifikacijo pa je mogoče uporabiti v samo 22 % primerov.

„Verodostojnost in varnost“: večina državljanov EU meni, da imajo *nekaj* nadzora nad informacijami, ki jih zagotovijo prek spleta (možnost upravljanja osebnih podatkov pri spletnih javnih storitvah), vendar jih večina nima občutka *popolnega* nadzora (v povprečju samo 15 % dajalcev podatkov). V nekaterih državah obstaja paradoks na področju osebnih podatkov – državljani imajo občutek nadzora nad svojimi osebnimi podatki, medtem ko v resnici njihove države zagotavljajo zgolj omejeno preglednost. V nekaterih državah je bilo opaženo tudi obratno.

Elektronska identifikacija lahko zagotovi nedvoumno identifikacijo osebe in omogoči, da se storitev zagotovi osebi, ki je do nje upravičena. Skoraj vse države članice so že vzpostavile ali vzpostavljajo nacionalno podprto shemo elektronske identifikacije. Vendar neobstoj skupne pravne podlage državam članicam onemogoča priznavanje in sprejemanje elektronske identifikacije, izdane v drugih državah članicah.

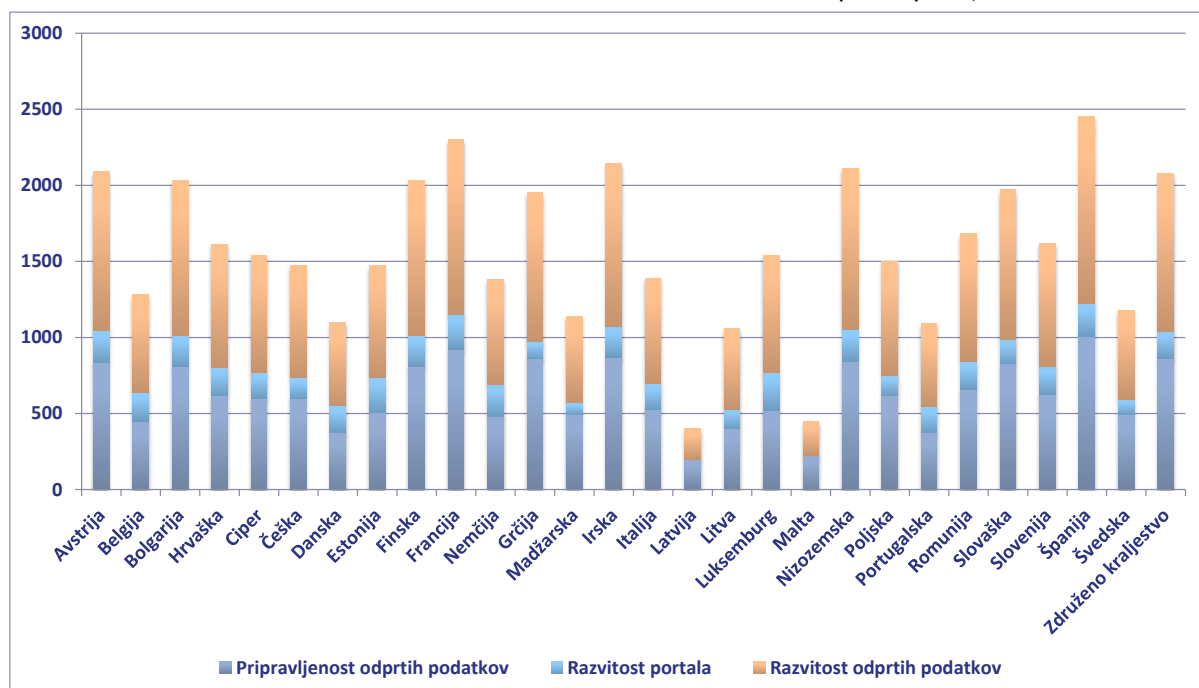
Preglednost se je izboljšala, kar zadeva odgovornost in učinkovitost držav, postopek zagotavljanja storitev in s tem povezane osebne podatke. Čeprav se zdi, da je preglednost na dnevnem redu večine

držav, so rezultati različni in ne kažejo doslednega izvajanja tega načela: medtem ko so nekatere države članice zelo napredne, druge zaostajajo.

2.6. Odprti podatki

Objava „odprtih podatkov“²¹ in opredelitev pravil o njihovi ponovni uporabi prinašata dvojno korist: povečujeta preglednost in odgovornost držav, poleg tega pa zasebne ponudnike spodbujata k zagotavljanju inovativnih spletnih storitev²². Odprti podatki lahko dodatno spodbudijo raziskave in udeležbo državljanov, s čimer se izboljša dokazna podlaga pri oblikovanju politik.

Graf 4: Odprti podatki



Vir: Evropska komisija, 2016.

Pregled pripravljenosti odprtih podatkov držav članic in razvitosti portalov razkriva, da morajo države članice dvigniti (politično) ozaveščenost glede odprtih

podatkov, izboljšati avtomatizirane postopke na svojih portalih, da se izboljšata uporabnost in ponovna uporabnost podatkov, ter organizirati več dogodkov in usposabljanj za podporo lokalnim in nacionalnim pobudam²³.

2.7. Javna uprava v času fiskalne konsolidacije

Zaradi finančne krize se je proračunski pritisk na države in javni sektor povečal, zato je bilo upravljanje proračuna potisnjeno v ospredje reforme javnega sektorja. Odgovori na krizo so bili različni in zelo odvisni od dejavnikov, povezanih s posamezno državo in razmerami. Čeprav bi bilo mogoče trditi, da bi bilo treba dati prednost ciljno usmerjenemu krčenju pred univerzalnim pristopom, so številne države

članice kot pristop izbrale sorazmerno krčenje.

²¹ Kazalnik „odprti podatki“ meri stanje na področju ponovne uporabe odprtih podatkov in informacij javnega sektorja v vsej EU (kazalnik znaša od 0 do 700). Glej: Evropska komisija, Pregled stanja na področju informacij javnega sektorja v Evropi, 2014.

²² Evropska komisija, Sporočilo o oblikovanju evropskega podatkovnega gospodarstva, 2017.

²³ Evropska komisija, Evropski podatkovni portal, Pregled trenutnega stanja v Evropi, 2016.

2.8. Javna uprava in družbeni izzivi

Naloga javne uprave je, da predvidi družbene izzive in jih obravnava proaktivno, da se tako zmanjšajo pretresi za državljane in podjetja. Vendar tudi na samo javno upravo vplivajo pomembni zunanji trendi²⁴, kot je prikazano v Prilogi 2.

Takojšnjih rešitev, s katerimi bi odgovorili na te trende, ni. Prihodnje javne organizacije bi si morale prizadevati za to, da bi sledile zastavljenim nalogam, temeljile na inovacijah, bile dolgoročno osredotočene, decentralizirane in povezane v mreže ter pripravljene prevzemati tveganja²⁵. Predvidevanje sprememb bi lahko javnim menedžerjem pomagalo pri opremljanju institucij s potrebnimi zmogljivostmi, spretnostmi, znanjem in strukturami.

3. VZVODI POLITIKE ZA REŠEVANJE IZZIVOV

3.1. Sestavine za boljše javno upravljanje

Javna uprava je del širšega okvira javnega upravljanja²⁶. Pri zasnovi in izvajanju upravnih reform je zato treba upoštevati politično ozadje²⁷.

V tem oddelku so preučene možnosti držav članic, da vzpostavijo kakovostnejše javne uprave. Za vse javne sektorje in

politike je pomembnih naslednjih pet medsebojno povezanih vidikov²⁸:

Rezultati in odgovornost	
Institucionalne strukture in procesi	Javne storitve in upravljanje človeških virov
Razvoj in izvajanje politik	Zagotavljanje storitev

3.2. Rezultati in odgovornost

Ker sodobna družba postaja vse bolj zapletena, od držav pa se pričakuje vedno več na področju zagotavljanja rezultatov, je treba s prevladujočih transakcijskih²⁹ pristopov v javnem upravljanju preiti na sistematično razmišljanje³⁰. Ključni element takega pristopa je odgovornost države, ki temelji na meritokraciji³¹, preglednosti in vključevanju državljanov. Javni organi morajo za ustvarjanje večje javne vrednosti bolje uporabljati znanje, presojo, pobude in integriteto svojih zaposlenih³².

²⁴ Pollitt Christopher, „Advanced Introduction to Public Management and Administration“ (Izpopolnjen uvod v javno upravljanje in javno upravo), Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato, Mariana, „Mission-Oriented Innovation Policy“ (Inovacijska politika, ki sledi zastavljenim nalogam), delovni dokument IIPP, 2017-1.

²⁶ Pollitt, Christopher, in Bouckaert, Geert, „Public Management Reform: A Comparative Analysis“ (Reforma javnega upravljanja: primerjalna analiza), 3. izd., Oxford University Press, 2011.

²⁷ Za pregled orodij političnoekonomske analize glej: Mcloughlin, C., „Political Economy Analysis: Topic Guide“ (Političnoekonomska analiza: vodnik po temah) (2. izd.), GSDRC, Univerza v Birminghamu, Združeno kraljestvo, 2014.

²⁸ Povezan in zelo pomemben vidik *upravljanja javnih financ* je obravnavan v ločenem informativnem pregledu.

²⁹ Morieux, Yves, in Tollman, Peter, „Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated“ (Šest preprostih pravil: kako obvladati zapletenost, ne da bi to postalo zapleteno), Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OECD, „Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change“ (Sistemski pristopi k izzivom javnega sektorja: sodelovati s spremembo), OECD Publishing, Pariz, 2017.

³¹ Za pristop k merjenju meritokracije glej Charron, Nicholas, idr., „Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator“ (Merjenje meritokracije v javnem sektorju v Evropi, nov nacionalni in podnacionalni kazalnik), serija delovnih dokumentov, The Quality of Government Institute, Univerza v Göteborgu, 2015.

³² Pristop, ki se spodbuja s tako imenovanim okvirom nove sinteze (New Synthesis), glej: Bourgon, Jocelyne, „A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century“ (Nova sinteza javne uprave: služenje v 21. stoletju), School of Policy Studies, Kraljičina univerza, 2011.

3.3. Institucionalne strukture in procesi

Institucionalni ustroj države navadno sestavlja cela vrsta različnih organizacij v obliki ministrstev, agencij in drugih javnih organov, ki delujejo na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Kakovost interakcij med temi organi pomembno vpliva na učinkovitost ali neučinkovitost države.

K izboljšanju splošnega sistema bi bilo mogoče prispevati z:

izboljšanjem sistemske produktivnosti z izboljšanjem kakovosti odnosov in sodelovanja;

krepitevijo upravljanja na več ravneh, vključno z uporabo funkcionalnega načrtovanja in pregledov, da se razjasnijo odgovornosti in zmanjša prekrivanje;

zagotavljanjem ujemanja med pristojnostmi/odgovornostmi in sredstvi na vsaki upravni ravni;

spodbujanjem medobčinskega sodelovanja, vključno z združevanjem sredstev, in mrež med ravnmi države in znotraj njih;

racionalizacijo in poenostavitvijo postopkov ter spodbujanjem koncepta in uporabe interoperabilnosti v upravah in med njimi;

uporabo celostno zasnovanih rešitev IKT, s katerimi je mogoče preobraziti sodelovanje in komuniciranje med institucijami in znotraj njih ter tako izboljšati delovanje javnih uprav.

Univerzalnega pristopa k organizaciji javnega sektorja ni. Potreben je diferenciran pristop, pri katerem se upoštevajo stroški in koristi zasnove in upravljanja različnih kombinacij slogov upravljanja za doseg želenih rezultatov in optimizirano dodeljevanje sredstev na

podlagi različnih potreb³³. Tradicionalne hierarhije se vse bolj nadomeščajo z novimi organizacijskimi oblikami, s čimer nov poudarek dobiva tako imenovana **sodelovalna zmogljivost**. Tako imenovana mrežno povezana država temelji na sodelovanju in usklajevanju znotraj javnih uprav ter z zainteresiranimi stranmi in posredniki. To vključuje rušenje ovir³⁴ med različnimi upravnimi subjekti ter hkrati souporabo infrastrukture, postopkov, podatkov, sredstev, znanja, virov, vsebine in orodij³⁵.

SOLVIT³⁶ je primer mreže, vzpostavljene med organi držav članic EU in znotraj teh organov. Pomaga lahko pri reševanju upravnih težav, povezanih z življenjem ali poslovanjem v drugi državi EU. Za uspeh takih mrež sta potrebna dejavno sodelovanje držav članic in sposobnost pravočasnega zagotavljanja rezultatov, ki jih pričakujejo državljani in podjetja.

Obenem lahko z odpravo institucionalnih subjektov na slepo izginejo formalne strukture, ki so morda potrebne za učinkovitost in odgovornost³⁷.

Tako kot morajo organizacijske strukture vzpostaviti ravnovesje med hierarhijo in sodelovanjem, je treba tudi pretehtati med prednostmi **politične, upravne in fiskalne decentralizacije** ter možnostmi za racionalizacijo,

³³ Meuleman, Louis, „Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets – The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations“ (Javno upravljanje in metavodenje hierarhij, mrež in trgov – izvedljivost zasnove in upravljanja kombinacij slogov vodenja), Springer, 2008.

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

³⁵ Evropska komisija, Vizija za javne storitve, 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, Ingeborg, in Meuleman, Louis, „Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs“ (Kako ovire naučiti plesati: pogoj za izvajanje ciljev trajnostnega razvoja), IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

poenostavitev in pozitivne učinke obsega³⁸.

Da lahko **upravljanje na več ravneh** dobro deluje, morajo biti odgovornosti podnacionalnih organov jasno opredeljene. Njihove pristojnosti, sredstva in zmogljivosti morajo biti usklajeni z njihovimi odgovornostmi. Ozemeljska razdelitev mora biti uresničljiva in meje nesporne; možnost vmešavanja od zgoraj v avtonomijo podnacionalnih organov pa bi morala biti jasno regulirana³⁹.

3.4. Javna služba in upravljanje človeških virov

Glavna vrednost javnih organizacij so njihovi zaposleni. Zaradi staranja in vse večje avtomatizacije rutinskih postopkov je treba dati večji poudarek predvidevanju strateških težav in odzivanju nanje. Za to je potrebno sposobno vodstvo, ki pritegne celotno osebje. Med možnostmi za organizacijski razvoj z upravljanjem človeških virov so zlasti:

načrtovanje delovne sile, da se izboljša učinkovitost s pravočasno zaposlitvijo ustreznih ljudi, ki imajo ustrezno znanje in spretnosti;

privabljanje novih zaposlenih v javne uprave z boljšim znamčenjem delodajalca in upravljanjem talentov;

omogočanje mobilnosti znotraj institucij in med njimi za souporabo strokovnega znanja ter povečanje prilagodljivosti in odzivnosti; pri tem je potrebna previdnost, saj sta stabilnost in zanesljivost prav tako pomembni;

spodbujanje razvoja vloge menedžerja v vlogo omogočevalca in podpornika skupine, ne v nadzornika in

odločevalca; uporaba sistemov upravljanja kakovosti za osebni napredek;

spodbujanje skupinskega dela in sodelovanja, upravljanja znanja, vključno z učnimi mrežami in medgeneracijskim učenjem;

zaposlovanje na podlagi usposobljenosti, upoštevanje sposobnosti in dosežkov pri napredovanju in razvoju ter spodbujanje stalnega učenja in razvoja;

ustvarjanje spodbudnih delovnih mest ter povečanje zaupanja v osebje, da zaposleni dobijo zagon in samozavest, izkoriščanje raznolikosti delovne sile; preverjanje in ocenjevanje zadovoljstva zaposlenih;

oblikovanje širšega okvira za upravljanje učinkovitosti, da se upoštevajo stvarnost nenehno spreminjajočega se okolja, potreba po prilagodljivosti in odgovornosti, doseganje rezultatov ter s tem pomen nenehnega učenja.

Potrebni so sistemi in orodja, da lahko organizacije implicitno in tacitno znanje pretvorijo v eksplicitno znanje, ki ga je mogoče souporabljati v organizaciji. Tako lahko organizacije postanejo manj občutljive za fluktuacijo zaposlenih in zmanjšajo tveganje za izgubo učinkovitosti.

Prizadevati bi si bilo treba za **kadrovanje, ki temelji na povratnih informacijah**, da se v javni upravi povečajo motivacija, sodelovanje in profesionalnost. Če se kadrovanje ne upravlja ustrezno, lahko povzroči razdor in demotivira ter odvrča od skupinskega dela.

Izboljšanje upravljanja človeških virov v javnih organih je močno odvisno od razmer, tako da modeli niso nujno prenosljivi⁴⁰. Jasno pa je, da dogajanje v

³⁸ Netivist, „Political organisation: centralisation vs decentralisation – which is the best approach?“ (Politična organizacija: centralizacija ali decentralizacija – kateri pristop je najboljši?), 2015.

³⁹ Buis, Hans, in Boex, Jamie, „Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities“ (Izboljšanje delovanja lokalne uprave z okrepitevijo njenih petih temeljnih zmogljivosti), VNG International, 2015.

⁴⁰ Demmke, Christoph, „Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries“ (Boljši rezultati z manj viri? Prihodnost državne delovne sile, politika javnih reform upravljanja človeških virov v 32 državah), Peter Lang, 2016.

organizaciji neposredno vpliva na njeno sposobnost in zmožnost uresničevanja politik in zagotavljanja storitev.

3.5. Razvoj in izvajanje politik

„Nič ni pomembnejše za napredek naših gospodarstev in družb kot dobra regulacija. ‚Dobra‘ regulacija pomeni način, kako stroškovno učinkovito doseči legitimne cilje javne politike; to je regulacija, katere cilj je povečati blaginjo skupnosti na splošno.“⁴¹

Proces oblikovanja politik ni samo linearen in sestavljen iz zaporednih faz, temveč vključuje tudi medsebojno povezane in medsebojno odvisne elemente ter povratne zanke. Posledice političnih odločitev bi bilo vedno treba predvideti, vendar jih nikoli ni mogoče popolnoma napovedati. Mehanizmi povratnih informacij so bistveni za to, da se popravi smer, kadar politika ne dosega ciljev. Vsi, na katere politične odločitve najbolj vplivajo, predvsem državljani in podjetja, bi morali dejavno sodelovati pri oblikovanju politik.

Med možnostmi za to so:

krepitev analitične zmogljivosti in boljše dokazne podlage ter uporaba podatkovne analitike, oblikovalskega načina razmišljanja in vedenjskih spoznanj pri oblikovanju politik;

vključitev civilne družbe ter raziskovalnih in strokovnih organizacij v soustvarjanje in oblikovanje politik že v zgodnji fazi;

vzpostavitev učinkovite osrednje ravni države, ki določa standarde, podpira oblikovanje politike, ki presega institucionalne meje, in spremlja izvajanje;

prehod na testiranje/eksperimentiranje in razmislek ob stalnem spremljanju in prilagajanju v realnem času (uvedba in prilagoditev);

⁴¹ OECD, „OECD Regulatory Policy Outlook 2015“ (Obeti regulativne politike za leto 2015), OECD Publishing, Pariz, 2015.

povečanje preglednosti in odprtosti ter dajanje podatkov na voljo za razvoj boljših izdelkov in storitev.

Sledenje predpisanemu postopku in zagotavljanje zadostnega posvetovanja vodita do širše sprejetosti političnih izbir. Izogibati bi se bilo treba ujetju politike, pri katerem si posamezni ozki interesi prilastijo oblikovanje politik v nasprotju z interesi širše družbe.

Razmišljanje, ki presega zakonodajo. Čeprav je zakonodaja še vedno prevladujoč instrument politike, nekatere države vse pogosteje eksperimentirajo z vedenjskimi spoznanji, da bi dosegle želene rezultate politik⁴².

Ključni izzivi niso težave, ki zadevajo posamezni sektor ali organizacijo. Države članice so poskusno uvedle posebne analitične oddelke, laboratorije za oblikovanje politik (kot so nizozemski CPB, danski MindLab ali Nudge Unit v Združenem kraljestvu) in projektne skupine (kot so finske „raziskave prihodnosti“ ali nizozemska „pametnejša mreža“).

Pri oblikovanju učinkovitih in zanesljivih politik je zelo pomembna **vloga podatkov**, saj zagotavljajo trdno dokazno podlago, iz katere je mogoče izhajati. To vključuje zbiranje in razlago podatkov iz najrazličnejših virov in z najrazličnejših vidikov ter kritičnost do obstoječih predpostavk in trenutnih praks pri iskanju učinkovitejših političnih rešitev⁴³. Bistvenega pomena je razpoložljivost temeljnih statističnih podatkov. Predstavniki sektorjev politik bi morali jasno navesti, katere temeljne podatke potrebujejo.

Naslednji nujni pogoj je **zmogljivost za izvajanje politik in zakonodaje**. *Vrzel pri izvajanju*, torej v kakšnem obsegu se

⁴² OECD, „Behavioural insights and new approaches to policy design – The views from the field“ (Vedenjska spoznanja in novi pristopi k osnovi politike – stališča iz prakse), povzetek mednarodnega seminarja, Pariz, 2015.

⁴³ Evropska komisija, „Kakovost javne uprave – Zbirka orodij za strokovne delavce“, 2015.

veljaven predpis ne izvaja oziroma se ohlapno izvajanje ne spremlja in sankcionira ustrezno, je resen izziv za verodostojnost uprave. Gre za vprašanje kakovosti neodvisnih inšpekcijskih pregledov in družbenega nadzora.

Sistem za izmenjavo strokovnega znanja **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** je orodje, ki potrebe povezuje s strokovnim znanjem v različnih državah. Orodje, ki temelji na povpraševanju, z misijami strokovnjakov, študijskimi obiski in posebnimi delavnicami odgovarja neposredno na konkretne zahteve nacionalnih ali regionalnih organov, ki upravljajo [evropske strukturne in investicijske sklade](#).

[TAIEX-EIR P2P](#) je še eno orodje Komisije, namenjeno podpori pri izmenjavi strokovnega znanja med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi javnimi organi, pristojnimi za izvajanje okoljske zakonodaje in politike EU.

3.6. Zagotavljanje storitev

Tu se politika sreča z vsakdanjim življenjem državljanov. Trenutne družbene, tehnološke in gospodarske spremembe ustvarjajo nova pričakovanja glede javnih služb. Številni uporabniki pričakujejo posamezniku prilagojene, poenostavljene ali avtomatizirane storitve, ki so jim na voljo prek njihovih najljubših kanalov, med katerimi je čedalje več mobilnih⁴⁴.

V skladu s tem bi se bilo mogoče osredotočiti na naslednje priložnosti:

razumevanje, kaj državljanji, podjetja in druge uprave potrebujejo in pričakujejo od javnih služb, na primer na podlagi anket, ciljnih skupin, prikritega nakupovanja, zemljevida strankine poti, analize življenjskih dogodkov in empatičnih tehnik;

zagotavljanje storitev takrat, tam in tako hitro, kot uporabnikom najbolj

ustreza, ter kombiniranje načela „privzeto digitalno“ z večkanalnimi možnostmi⁴⁵;

omogočanje registracije „samo enkrat“ in točk brez ustavljanja (na katerih se storitve zagotavljajo samodejno na podlagi upravičenosti), ponujanje oblakov javnih storitev, pri katerih lahko uporabniki sestavijo svoje svežnje e-storitev, in prehod na „privzeto digitalno“;

pregled celotnega portfelja storitev, da se preveri, ali se storitve prekrivajo oziroma so zastarele;

ustvarjalnost pri umiku iz uporabe in zamenjava zastarelih storitev, da se dosežejo boljši rezultati;

prehod na skupne notranje storitve, kjer je to mogoče, da se povečata učinkovitost in zlasti (notranja) usmerjenost na stranke;

spodbujanje državljanov in organizacij civilne družbe, naj svoja spoznanja kot uporabniki storitev uporabijo za soustvarjanje in skupno pripravo z javnimi upravami ter solastništvo, vključno s skupnim uvajanjem.

Interoperabilnost in „privzeta čezmejnost“ postajata vse pomembnejši načeli pri oblikovanju javnih politik, kar je posledica vse večje digitalizacije in internacionalizacije družbe.

Z uvajanjem **elektronske identifikacije** in **storitev zaupanja** se lahko izboljšata varnost in prikladnost katere koli spletne dejavnosti, na primer vložitve davčne napovedi, vpisa na tujo univerzo, ustanovitve podjetja v drugi državi članici, oddaje ponudbe na spletnem javnem razpisu itd.

Strategija „**privzeto digitalno**“ na ravni EU bi lahko na leto prinesla približno 10 milijard EUR prihrankov⁴⁶. Digitalizacija

⁴⁴ Evropska komisija, Študija primerjalne ocene e-uprave, 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, „The Vanguard Method and Digital“ (Metoda Vanguard in digitalno), 2017.

⁴⁶ Evropska komisija, „Study on collaborative production in eGovernment“ (Študija o skupni pripravi v e-upravi) (SMART 2010/0075), 2010.

je tudi nujna za učinkovito in odgovorno upravljanje javnega proračuna⁴⁷.

Uporaba načela „**samo enkrat**“ v EU bi do leta 2017 na ravni EU najverjetneje prinesla neto prihranke v višini približno 5 milijard EUR na leto⁴⁸.

Uporabniki danes od javnih uprav pričakujejo tudi, da bodo odprte in pregledne ter jim bodo omogočale sledenje upravnim procesom in postopkom, zagotavljanje povratnih informacije o kakovosti zagotavljenih storitev ter prispevek k upravnim izboljšavam in uvajanju novih zamisli. Posvetovanje je treba razumeti kot kontinuum, ki se začne z opredelitvijo začetnih potreb in pričakovanj, nadaljuje pa s spremljanjem in oceno zadovoljstva z izpolnitvijo ali spremembami teh želja med zagotavljanjem storitev⁴⁹.

⁴⁷ Evropska komisija, Študija primerjalne ocene e-uprave, 2017.

⁴⁸ Evropska komisija, „Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden“ (Študija o e-upravi in zmanjšanju upravnega bremena) (SMART 2012/0061), 2012.

⁴⁹ Evropska komisija, „Kakovost javne uprave – Zbirka orodij za strokovne delavce“, 2015.

Razpoložljivost informacij javnega sektorja v elektronski obliki je učinkovit način podpiranja podatkovno vodenih podjetij in s tem rasti. Pričakuje se, da bo to prineslo gospodarske koristi v višini približno 40 milijard EUR na leto⁵⁰. Neposredne posledice odprtih podatkov za gospodarstvo EU so bile ocenjene na 32 milijard EUR v letu 2010, pri čemer ocenjena letna stopnja rasti znaša 7 %⁵¹.

IKT in avtomatizacija sta zanesljivi gonili boljšega zagotavljanja javnih storitev, vendar je treba razmisliti tudi o nekaterih tveganjih:

odsvetuje se digitalizacija birokracije – tehnološki preudarki bi dejansko morali priti na vrsto na koncu pristopov k integrirani zasnovi na podlagi racionaliziranih procesov, sicer bi bil lahko namesto zagotavljanja brezhibne storitve rezultat digitalizacija birokracije;

priporočata se souporaba in ponovna uporaba orodij, sistemov in storitev⁵² – skušnjava po ponovnem odkrivanju tople vode na področju IKT je precejšnja. Številni projekti IKT so precenjeni in slabo delujoči. Številne preizkušene rešitve za javne storitve že obstajajo in so brezplačno na voljo v različnih programih EU, kot sta Instrument za povezovanje Evrope⁵³ (IPE) ali ISA prek platforme JoinUp⁵⁴.

varstvo podatkov – bistveno je popolno upoštevanje pravil o varstvu podatkov. V

⁵⁰ Vickery, Graham, „Review of recent studies on PSI re-use and related market developments“ (Pregled nedavnih študij o ponovni uporabi informacij javnega sektorja in povezanem razvoju trga), 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, The Open Data Economy – Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data (Gospodarstvo odprtih podatkov – sprostitvev gospodarske vrednosti z odpiranjem države in javnih podatkov), 2013.

⁵² Deloitte, „Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment“ (Študija o arhitekturi v oblaku in na storitve usmerjeni arhitekturi za e-upravo) (za Evropsko komisijo), 2011.

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

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

nasprotnem primeru bi državljani izgubili zaupanje v svoje javne uprave;

varnost – kibernetске grožnje so čezmejni problem, ki ima negativne posledice za naše gospodarstvo, temeljne pravice državljanov in družbo na splošno. Varstvo osebnih podatkov, zasebnosti in zaupnosti so pomembni pogoji za povečanje zaupanja v digitalne storitve in njihove sprejetosti.

3.7. Upravljanje uspešne reforme – sestavine za uspeh

Ključno je vprašanje, kako zasnovati in uresničiti reforme, ki prinašajo pričakovane rezultate in koristi. Pomembno izhodišče je upoštevanje konkretnih okoliščin, vključno s političnim procesom⁵⁵. V nadaljevanju je navedenih še nekaj vesplošnih napotkov za uspešne reforme⁵⁶.

Reforme bi morale temeljiti na **predhodnih ocenah** konkretnih okoliščin in dokazov o ključnih izzivih in pomanjkljivostih;

upravne reforme naj bodo manj **osredotočene** na krčenje stroškov in bolj **na cilje/ rezultate**, pri čemer si je treba prizadevati za širše vključevanje javnosti in zaposlenih;

spreminjanje formalnih struktur in pravil **ne zadostuje** niti ni vedno potrebno;

razvijati je treba potencial javnih uradnikov, da razvijejo svoja znanja in spretnosti ter kompetence za prihodnost. Osredotočiti se je treba na upravno kulturo ter se lotiti srednje- in dolgoročnih načrtov za prehod na mlajše, majhne in prilagodljive organizacije, ki so socializirane glede na vrednote javnega sektorja⁵⁷;

⁵⁵ Hammerschmid idr., 2016.

⁵⁶ Hammerschmid idr., 2016.

⁵⁷ Pollitt, Christopher, in Bouckaert, Geert, „A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity“ (Primerjalna analiza – v dobo varčevalnih ukrepov), Oxford University Press, Oxford, 2017.

raven **upravljaljske avtonomije** in politizacije lahko omeji izvajanje in učinek reform;

pozornost je treba nameniti **ritmu in hitrosti** reform; preprečiti je treba pretiravanje z reformami;

zavzeti je treba pragmatični pristop: uporabiti je treba preproste sisteme, ki so pomembni za vodstvo in zaposlene;

brez hitrih rešitev: potrpežljivost in vztrajnost sta pomembni deli uspešnih reform;

reforme se ne smejo obravnavati kot politična ali tehnična naloga – nujni so **komunikacija, iskanje soglasja in vzpostavljanje zaupanja**;

izvajanje bi moralo temeljiti na **nenehnem preverjanju/ocenjevanju**, kaj deluje in kaj ne.

4. NAVZKRIŽNO PREVERJANJE SEDANJEGA STANJA

4.1. Prednostne naloge reform v državah članicah

Kaj se dojema kot prednostne naloge za reformo javne uprave? Glede na raziskavo med javnimi menedžerji v izbranih državah članicah⁵⁸ je največji poudarek na digitalnih storitvah ali storitvah e-uprave pa tudi na boljšem povezovanju in sodelovanju v javnem sektorju.

Temu sledi preglednost. Še vedno je pomembno zmanjševanje števila zaposlenih kot tudi izboljšanje dosežkov/rezultatov in krčenje birokracije. Privatizacija, ustanavljanje agencij in „zunanjje izvajanje“ so kot prednostne naloge reform izgubili precej zagona.

Osredotočenost na „odgovornost na podlagi kazalnikov“ pri merjenju učinkovitosti se postopoma nadomešča z osredotočenostjo na „učenje na podlagi kazalnikov“⁵⁹.

4.2. Navdihujoči primeri reform javne uprave v EU

Spodnji izbor navdihujočih primerov predstavlja portfelj šestih različnih primerov, ki imajo različen obseg, področje, podsektor in ozadje⁶⁰ ter kažejo, kako se je mogoče lotiti izzivov in možnosti, predstavljenih v prejšnjih oddelkih.

Večrazsežnostna reforma javne uprave v Španiji

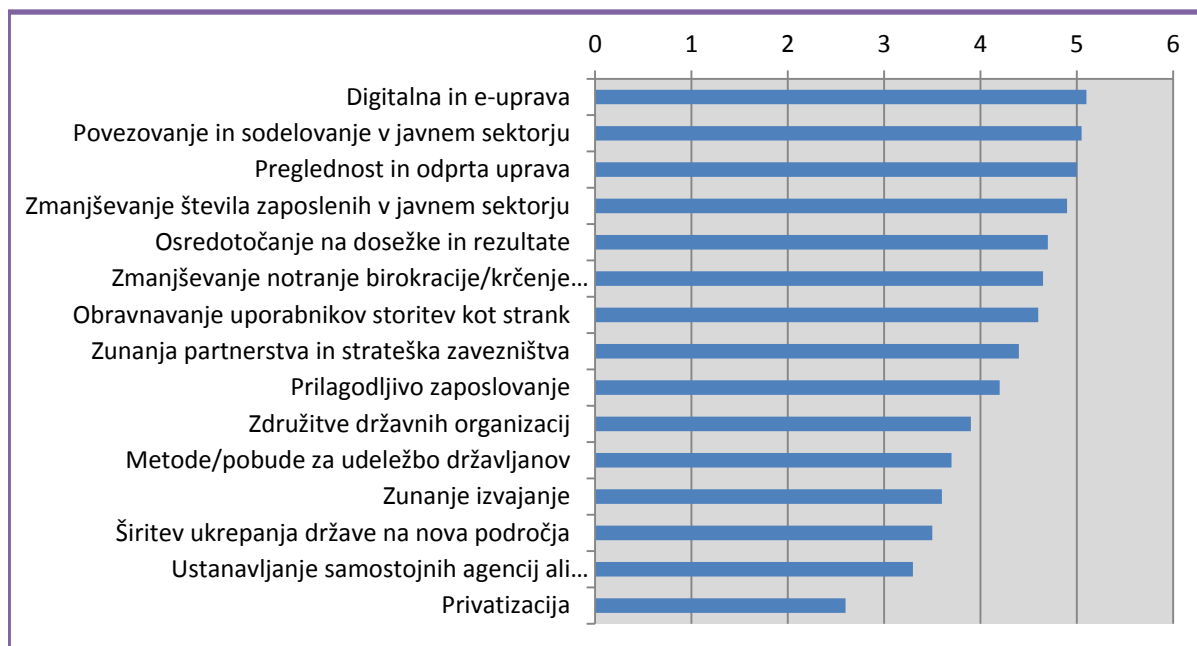
Španska vlada je zaradi izjemnega pritiska na proračun, ki ga je povzročila finančna kriza iz leta 2008, spoznala, da je v javni upravi potrebna obsežna in korenita sprememba.

⁵⁸ Hammerschmid idr., 2016.

⁵⁹ Van Dooren, Wouter, idr., „Performance Management in the Public Sector“ (Upravljanje učinkovitosti v javnem sektorju), Routledge, London, 2015.

⁶⁰ Za še veliko več navdihujočih primerov glej „Kakovost javne uprave – Zbirka orodij za strokovne delavce“, Evropska komisija, 2015.

Graf 5: Prednostne naloge reform v izbranih državah članicah



Vir: Hammerschmid idr., 2016.

Ta primer je zgleden zaradi celovitega pristopa in doslednega izvajanja ter pozornega spremljanja rezultatov:

Pod španskim podpredsedstvom je bila v sodelovanju z zainteresiranimi stranmi na visoki ravni ustanovljena **komisija za reformo javne uprave** (CORA), namenjena izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti javnih dejavnosti ter znižanju stroškov, ne da bi se hkrati poslabšala kakovost zagotovljenih storitev. CORA se je osredotočila na odpravo upravnega podvajanja, povečanje upravne poenostavitve, upravljanje skupnih storitev in virov ter institucionalno upravo. Predlagala je 218 ukrepov, namenjenih izboljšanju in poenostavitvi delovanja javnih uprav na nacionalni in lokalni ravni.

Te ukrepe sistematično izvaja urad za izvrševanje upravnih reform (OPERA), o rezultatih v smislu učinkovitosti, upravne jasnosti, prihrankov stroškov in boljših storitev pa se redno poroča komisiji CORA, ki te rezultate skrbno pregleda.

Doseganje rezultatov z opolnomočenjem zaposlenih v Belgiji

Večino reform javne uprave usmerja politika in se določajo od zgoraj navzdol. Navdihujoč primer iz Belgije pa dokazuje, da je mogoče pozitivne spremembe doseči tudi zgolj z dobrim upravljanjem na organizacijski ravni.

Zvezna javna služba za socialno varnost (FPS) se je iz „najslabšega ministrstva na zahodni polobli“ preobrazila v „najprivlačnejšega delodajalca v Belgiji“, kot se je izrazil Frank van Massenhove, ki je njeno vodenje prevzel leta 2002. Van Massenhove je uporabil svojevrsten slog upravljanja, ki temelji na zaupanju, avtonomiji in prilagodljivosti zaposlenih, hkrati pa zelo jasno določa pričakovane rezultate. Zaposleni delajo v skupinah, v katere se organizirajo sami, vodstvo pa se le malo vmešava v njihovo delo. Ljudje lahko delajo, kjer želijo, s čimer se zmanjša potreba po pisarniških prostorih. To je omogočilo ogromne prihranke pri

tekočih stroških. Preostali pisarniški prostori so zasnovani tako, da spodbujajo sodelovanje in skupinsko delo. S takim pristopim je FPS postala najprivlačnejši delodajalec v javnem sektorju v Belgiji. Kultura, slog vodenja, delovne prakse in fizično okolje so prispevali k bistvenemu izboljšanju produktivnosti. Izgorelosti in izostajanja z dela zaradi bolezni skorajda ni več.

Do otroških dodatkov brez vloge v Avstriji

E-uprava je pomembna tema pri posodabljanju javne uprave. Vendar izkoriščanje njenega dejanskega potenciala za izboljšanje storitev, celovitejšo organizacijo in znižanje stroškov v praksi ni tako preprosto. Avstrija je primer, kako lahko ponovni razmislek o postopkih koristi državljanom in tudi upravi:

Projekt „Do otroškega dodatka brez vloge“ je rešitev s „točko brez ustavljanja“, ki temelji na združevanju postopkov in interoperabilnosti. Pred tem so morali državljani vlagati posamične vloge za otroške dodatke pri davčnem organu, po pošti ali spletu (samo 20 % vlog). Uradniki za obravnavo zadev so nato zbrali ustrezne podatke in ocenili vlogo.

Od uvedbe projekta se na podlagi obvestila porodnišnice o rojstvu živega otroka sproži popolnoma avtomatiziran postopek. V sistemu se ustvari rojstni list in preveri upravičenost do otroškega dodatka, pri čemer se potrebni podatki poiščejo v ustreznih podatkovnih zbirkah. Vloga je v povprečju obdelana v dveh dneh. V več kot 60 % primerov se izvede samodejno izplačilo. V preostalih 45 % primerov se dodatno zahtevajo samo še bančni podatki. Ocenjuje se, da to državljanom na leto prihrani približno 39 000 ur. Zabeležena stopnja napak znaša 2 %. Ker je delovna obremenitev zaradi vlog zmanjšana, lahko uprava zaposlene prerazporedi na druge naloge, pri katerih je potrebno človekovo posredovanje.

V prihodnost usmerjeno načrtovanje politik na Finskem

Večina javnih uprav se odziva na nastale težave. Priprave na predvidevanje prihodnosti so lahko v vse bolj spremenljivem, nepredvidljivem, zapletenem in negotovem okolju nujne. Finska je pri tem zgled:

finski **odbor za prihodnost** je stalni odbor 17 članov parlamenta, ki zastopajo vse stranke, njegovo delovanje pa temelji na ustavi. Člani razpravljajo o zadevah, ki vplivajo na prihodnji razvoj, pri čemer v bistvu varujejo pred kratkovidnostjo vlade. Ne sodelujejo pri zakonodajnih predlogih ali nadzoru. Delujejo kot svetovalci, izvajajo ustrezne raziskave prihodnosti ter ocenjujejo tehnološki razvoj in družbene posledice politik. Uporabljajo sodelovalne tehnike, na primer prisluhnejo državljanom in črpajo iz množic, da bi razvili ustrezno metodologijo za raziskave prihodnosti. Vplivali so na primer na politiko zdravstvenega varstva, pri čemer so naravnost v finski politiki usmerili k upoštevanju dolgoročnih prihodnjih možnosti.

Zagotavljanje boljših javnih storitev – zemljevid strankine poti v Franciji

Državljeni in podjetja pričakujejo boljše javne storitve, ki olajšujejo upoštevanje predpisov in so prijazne uporabnikom.

Francija je sprejela ukrepe za izpolnitev teh pričakovanj:

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ima izviren, v uporabnika usmerjen pristop k zagotavljanju javnih storitev, ki vključuje celotno upravno pot. To zajema interakcije z različnimi vladnimi agencijami, dokumente, ki jih je treba predložiti, spise zadev, ki jih je treba odpreti, in roke, ki jih je treba upoštevati. Ta pristop je številnim uporabnikom že olajšal upravne interakcije, od priprav na upokožitev do ustanovitve podjetja, ravnanja v primeru smrti bližnjega družinskega člana ali vpisa v volilni imenik. Izkušnje pri tem pristopu kažejo, da je mogoče hitro opredeliti konkretne načine za izboljšanje storitev, če se prisluhne uporabnikom. Izkaže se tudi, da najučinkovitejše izboljšave niso vedno najtežje.

Datum: 22. november 2017

5. UPORABNI VIRI

- Informativni pregledi v okviru evropskega semestra
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_sl
Glej zlasti: davčna ureditev, boj proti korupciji, javno naročanje, učinkoviti pravosodni sistemi, vzdržnost javnih financ
- Evropska komisija, „Kakovost javne uprave – Zbirka orodij za strokovne delavce“
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Evropska komisija, Akcijski načrt za e-upravo
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Evropska komisija, Evropski podatkovni portal
<http://www.europeandataportal.eu/sl/dashboard>
- Evropska komisija, Vizija za javne storitve
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Evropska komisija, Informativni pregledi e-uprave
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Evropska komisija, „Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)“ (Študija o analizi potreb po čezmejnih storitvah ter oceni organizacijskih, pravnih, tehničnih in semantičnih ovir), 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX – Environmental Implementation Review Peer 2 Peer (Strokovni pregled izvajanja okoljske politike)
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Evropsko omrežje javne uprave (EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- OECD – Opazovalnica inovacij v javnem sektorju
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OECD – Priporočilo Sveta o digitalnih vladnih strategijah
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA – Načela javne uprave
<http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Primeri

- Reforma javne uprave v Španiji
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Zvezna javna služba za socialno varnost, Belgija
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Do otroških dodatkov brez vloge v Avstriji
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Načrtovanje politik na Finskem
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Zemljevid strankine poti v Franciji
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

TEHNIČNA PRILOGA 1: PREGLED PODPORE EU ZA IZBOLJŠANJE JAVNE UPRAVE

Pobude in podpora Evropske komisije na tem področju zajemajo financiranje, elemente okvira politike za e-upravo, raziskave, tehnične smernice in podporo.

Financiranje

Med ključnimi viri financiranja sta [Evropski socialni sklad](#) in [Evropski sklad za regionalni razvoj](#):

- V okviru [tematskega cilja 11](#) se financirata „izboljšanje institucionalnih zmogljivosti javnih organov in zainteresiranih skupin in učinkovita javna uprava“, in sicer prek ESS/ESRR, pri čemer proračun znaša približno 4,2 milijarde EUR v 17 državah članicah.
- ESRR to dopolnjuje z osredotočanjem na infrastrukturo e-uprave v okviru [tematskega cilja 2](#).
- Komisija pomaga krepiti upravno zmogljivost nacionalnih in regionalnih uprav z izboljšavami struktur, človeških virov, sistemov in orodij: http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/how/improving-investment/.
- V okviru [Instrumenta za povezovanje Evrope](#) se vlaga v čezmejno interoperabilnost e-uprave in spodbuja ponovna uporaba ključnih digitalnih dejavnikov.

Politike e-uprave

Okvir politike je najbolj razvit na področju e-uprave:

- [Akcijski načrt za e-upravo za obdobje 2016–2020](#) določa vizijo za javne uprave s temeljnimi načeli in prednostnimi nalogami politike.
- [Uredba o elektronski identifikaciji](#) določa predvidljiv pravni okvir za ljudi, podjetja (zlasti MSP) in javne uprave, da se samozavestno digitalizirajo z uporabo elektronske identifikacije (eID) in storitev zaupanja (tj. storitev e-podpisa, e-žiga, e-časovnega žigosanja, e-dostave in avtentikacije spletišč).
- **Študije** pomagajo bolje razumeti, kako zmanjšati upravno breme, preiti na odprto upravo in analizirati vrednost nove generacije storitev e-uprave (glej sklice).
- Pomembni učni in podporni mehanizmi so tudi **izmenjava dobrih praks** in podatkovne zbirke, ki omogočajo iskanje, z zadevnimi primeri e-uprave.

Podpora raziskavam in inovacijam

Poleg tega EU financira raziskovalne in inovacijske projekte v okviru 7. OP/Obzorja 2020, npr. [LIPSE](#) (Learning from Innovation in Public Sector Environments (Učenje iz inovacij v okoljih javnega sektorja)), [COCOPS](#) (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future (Usklajevanje za kohezijo v javnem sektorju prihodnosti)) ali [OPSI](#) (OECD Observatory of Public Sector Innovation (Opazovalnica inovacij OECD v javnem sektorju)).

Študija Skupnega raziskovalnega središča Komisije z naslovom [Vedenjska spoznanja, uporabljena pri oblikovanju politike](#) (Behavioural Insights Applied to Policy, BIAP) pomaga oceniti *status quo* in nadgraditi znanje za izboljšanje oblikovanja politik.

Smernice in tehnična pomoč

Komisija usmerja in podpira države članice z [zbirko orodij za kakovost javne uprave v EU](#) ter spodbuja vzajemno učenje in mreženje.

Da bi državam članicam pomagala izboljšati njihovo upravo na podlagi povpraševanja, je ustanovila [podporno službo za strukturne reforme](#), ki bo zagotavljala tehnično pomoč v okviru *programa za podporo strukturnim reformam*.

Nenazadnje, Evropska komisija sofinancira [evropsko nagrado za javni sektor](#), ki jo podeljuje Evropski inštitut za javno upravo (EIPA).

TEHNIČNA PRILOGA 2: DRUŽBENE SPREMEMBE IN IZZIVI, KI JIH TE PRINAŠAJO ZA JAVNO UPRAVO

Družbene spremembe	Izzivi za javno upravo
Globalizacija	Vse večja medsebojna povezanost in zapletenost v družbi otežujeta napovedovanje nastajajočih trendov. Nenehne motnje v sodobni družbi zahtevajo nenehno prilagajanje, ki ga tradicionalno upravljanje in organizacijske prakse ne omogočajo. Prizadevanje za optimizacijo in učinkovitost zmanjšuje odpornost javnih organizacij in sistemov. Zaradi potrebe po prožnih, prilagodljivih javnih upravah so nekatera od njihovih tradicionalnih načel postavljena na preizkušnjo.
Demografske spremembe	Staranje prebivalstva ustvarja vse večji pritisk na javne sisteme in zahteva nove politične rešitve in storitve ter drugačen način uporabe virov. Velik delež zaposlenih v javni upravi se približuje upokojitvi, nove zaposlene pa je treba privabiti med vse manj mladimi, ki vstopajo na trg dela.
Podnebne spremembe	Zaradi naraščanja okoljskih tveganj so na vseh ravneh uprave potrebna nova znanja in spretnosti ter zmogljivosti za horizontalno povezane, na dokazih temelječe in inovativne upravne procese. Prilagoditi je treba zmožnosti in infrastrukturo.
Tehnološke spremembe	Nove tehnologije prinašajo spremembe v vse vidike našega življenja. Država mora vzpostaviti pravo ravnovesje med omogočanjem sprememb ter zagotavljanjem odprte in poštene konkurence. Zaradi novih tehnologij je potreben nov razmislek o tem, kako zagotoviti varnost, zasebnost, preglednost, enakost in svobodo izražanja. Inovacije zahtevajo velike in dolgoročne naložbe. Te lahko konkurirajo drugim prednostnim nalogam za javno financiranje. Tehnološki razvoj od javnih uradnikov zahteva nova znanja in spretnosti ter kompetence. Čeprav se pri zagotavljanju storitev nagibamo k digitalizaciji, bi lahko digitalna vrzel v nekaterih okoliščinah resno ovirala dostop. Z digitalno tehnologijo se lahko ponovno ustvari birokracija in zmanjša sposobnost institucij, da prepoznajo potrebe državljanov in nanje ustrezno odgovorijo. Vrste delovnih mest v javni upravi se bodo z digitalizacijo analitičnih nalog in napredkom umetne inteligence spremenile. Z digitalizacijo je treba vzpostaviti ravnovesje med centralizacijo in decentralizacijo.
Gospodarske krivulje	Zaradi družbenih izzivov je konkurenca za omejena javna sredstva vse večja. Hitro spreminjajoče se okolje pomeni, da se morajo države nemudoma odzvati z osrednjimi strategijami. Zaradi prizadevanja za kratkoročne prihranke so potrebne jasne prednostne naloge, da ne bi bile prizadete bistvene storitve in zmogljivosti.
Zaupanje javnosti v državo	Meje javnega sektorja se brišejo zaradi privatizacije, zunanjšega izvajanja in javno-zasebnih partnerstev ter drugih sodobnih metod zagotavljanja storitev in oblikovanja politik. To vpliva na javno odgovornost pri zagotavljanju politik in storitev. Od nacionalnih vlad se pričakuje, da se bodo odzvale na svetovne krize, ki izvirajo zunaj nacionalnih meja. Narava političnega okolja se spreminja. Zaradi družbenih izzivov se povečuje nezaupanje v državo in njene odzive. Družbena in politična gibanja postavljajo na preizkušnjo legitimnost države.

Vir: povzeto in prirejeno po Pollittu⁶¹.

⁶¹ Pollit, Christopher, „Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective“ (Prihodnji trendi v evropski javni upravi in upravljanju: pogled od zunaj navznoter), COCOPS, 2014.