



EU:S PLANERINGSTERMIN – FAKTABLAD

KVALITET I DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN

1. INLEDNING

Den offentliga förvaltningen avspeglar de institutionella grunderna för hur ett land styrs¹. Den offentliga förvaltningen tillgodoser olika behov i samhället och dess funktion bygger på organisatoriska strukturer, processer, roller, relationer, politiska åtgärder och program. Den formar förutsättningarna för hållbart ekonomiskt välstånd², social sammanhållning och människors välfärd³. Den påverkar den sociala tilliten och skapar villkoren för att skapa samhällsvärden⁴.

Institutionerna spelar en grundläggande roll när det gäller att skapa rätt incitament, minska osäkerheten och möjliggöra långsiktigt välstånd. Brister i den offentliga förvaltningen lägger avsevärda hinder i vägen för en

välfungerande inre marknad, regionala och lokala investeringar⁵ samt innovation.

Vissa EU-länder har konsekvent gjort medvetna ansträngningar för att få sina förvaltningar att fungera bättre, medan andra behöver fundera över sina administrativa systems byggstenar. De snabba förändringar som sker på det sociala, tekniska och ekonomiska området kräver att alla delar av den offentliga förvaltningen anpassar sig till den nya verkligheten.

EU stöder initiativ på det här området med finansiering, tekniska standarder och verktyg, kollegialt utbyte, vägledning och tekniskt stöd (se bilaga 1).

Det här faktabladet handlar om **horisontella aspekter av den offentliga förvaltningens funktionssätt**. Här tittar vi på hur resultat uppnås och hur ansvarighet, politiskt beslutsfattande, strukturer och processer, humankapital samt tillhandahållande av tjänster kan förbättras. Andra aspekter av förvaltningen, såsom de offentliga finansernas hållbarhet, korruption, effektiva rättssystem och skattesystem och skatteförvaltning, behandlas i separata faktablad.

¹ Holmberg S. och Rothstein B., *Good Government: The Relevance of Political Science*, Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D. Kraay och Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, arbetsdokument 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*, World Development, augusti 2013; 48:19-31.

⁴ Samhällsvärden är värden som delas av samtliga samhällsaktörer: medborgare, företag, organisationer och informella grupper. De är resultatet av alla resursfördelningsbeslut som fattats av alla berörda aktörer i samhället som helhet.

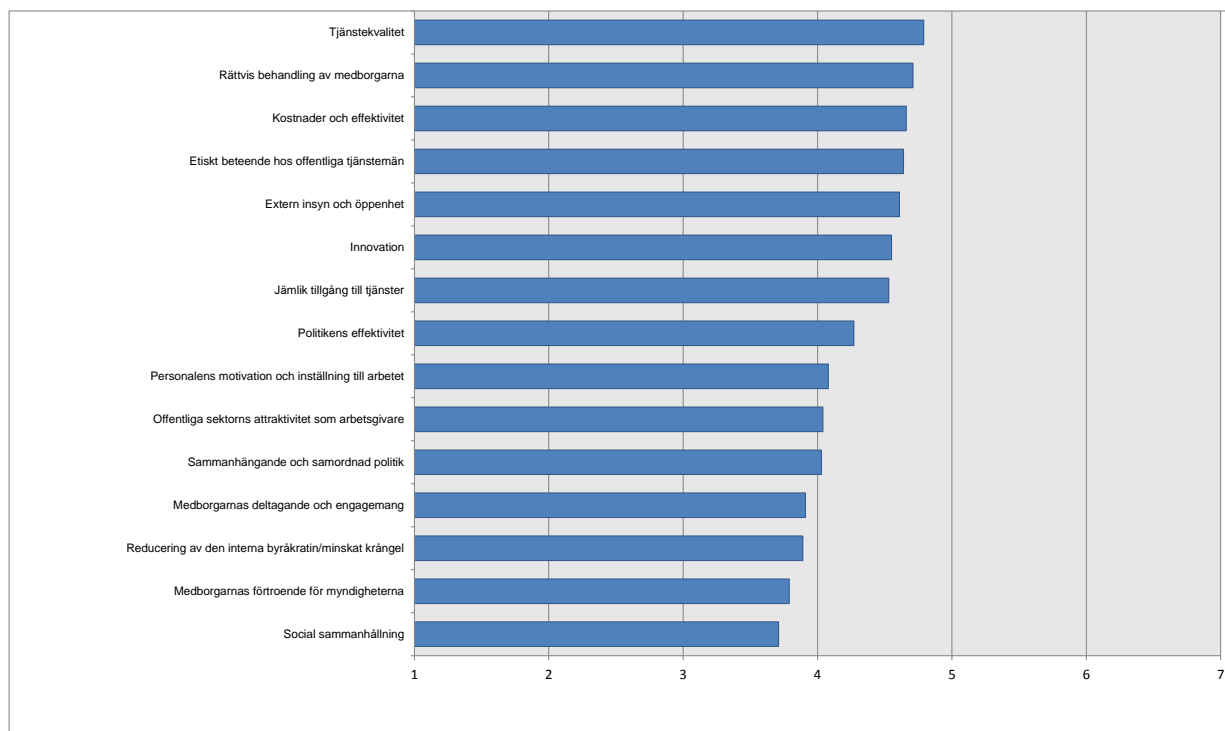
⁵ Regionkommittén, *Results of the CoR online consultation on obstacles to investments at local and regional level*, ECON-utskottets sekretariat, Bryssel, september 2016.

2. DE VIKTIGASTE UTMANINGARNA

2.1. Den senaste tidens reformarbete – resultat och begränsningar

De senaste tjugo årens reformarbete i medlemsstaterna har lett till vissa förbättringar av förvaltningens effektivitet och kostnadseffektivitet. På det hela taget

Diagram 1 – Reformresultat⁶



Källa: Hammerschmid, et al⁷.

Förbättringarna har varit otillräckliga när det gäller att arbeta i partnerskap och nätverk.

Anledningarna till den varierande graden av framsteg är svåra att analysera eftersom systemisk utvärdering av reformresultat tenderar att underskattas och därför inte bedrivs i någon större

har institutionerna blivit mer öppna och transparenta och tjänsterna bättre och mer lättillgängliga. Ändå har medborgarnas förtroende för myndigheterna, den sociala sammanhållningen och intresset för den offentliga sektorn som arbetsgivare försämrats.

utsträckning⁸. Det finns också få analyser där erfarenheter och resultat av reformer jämförs mellan olika länder, politikområden och förvaltningsorganisationer⁹.

Många av reforminitiativen i Europa går främst ut på att förändra formella strukturer och förfaranden. De toppstyrs ofta enligt samma logik som budgetar eller politiska hierarkier, och ibland förbises behovet av att utveckla människors

⁶ Från 1 = kraftig försämring till 7 = kraftig förbättring.

⁷ Hammerschmid, Gerhard, et al., *Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives*, COCOPS European Policy Brief, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard, red., et al, *Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top*, Elgar, 2016.

⁹ Peters, B. G. och Pierre, J., *Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research*, Governance, 30, 2017, 11–16.

potential eller att förändra statens och myndigheternas arbetssätt och förvaltningskulturen. Cheferna i den offentliga förvaltningen har ofta ett mycket begränsat självbestämmande. Det är sällan institutioner uppmanas att satsa på sin interna kapacitet att reflektera, lära av sina misstag eller tänka i nya banor. I många länder har utdragna och intensiva formella omstruktureringar lett till allmän reformtrötthet.

De medlemsstater som gick med i EU efter 2004 genomförde omfattande reformer av förvaltningen som en del av förberedelserna inför EU-medlemskapet. Reformerna syftade till att modernisera utformningen av politiken, förbättra samordningen och skapa en meritokratisk förvaltning som kunde locka till sig och behålla kvalificerade medarbetare.

Nu, flera år efter anslutningen, har dock utvecklingen stannat av i många av dessa länder¹⁰. De administrativa förändringarna förblev i många avseenden sköra och fragmenterade. Hållbarheten undergrävdes ofta av bristande politisk enighet kring innehåll och riktning, bristande förmåga att ta itu med underliggande politisering samt svaga och instabila centrala institutioner. Eftersom det i många fall saknades en professionell och partipolitiskt neutral högsta ledning som kunde styra moderniseringen blev många lagändringar tomma skal som inte åtföljdes av praktiska förändringar i arbetssättet¹¹.

2.2. Verkställande kapacitet

SGI-indikatorerna (*Sustainable Governance Indicators*)¹² ger en fingervisning om regeringarnas kapacitet

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, *The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession*, Sigma-rapport nr 44. OECD, Paris, 2009.

¹¹ Verheijen, Tony, *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?*, arbetsdokument nr 115 från Världsbanken, Washington, DC, 2007.

¹² Bertelsmann Stiftungs Sustainable Governance Indicators (SGI) bygger på analyser av politiska resultat, demokrati och styrning för 41 EU- och OECD-länder (Bertelsmann, 2017).

att vidta sunda politiska åtgärder samt om olika samhällsaktörers deltagande och tillsynsbefogenheter. De pekar på stora skillnader inom EU när det gäller verkställande kapacitet och ansvarighet. Ett stort antal länder använder fortfarande i praktiken mycket sällan sina formella verktyg för bättre beslutsfattande.

Den strategiska planeringen och samordningen är svagast i Grekland, Cypern och Ungern. Den är bäst integrerad i beslutsprocessen i Danmark, Finland och Storbritannien. I ett betydande antal länder är evidensbaseringen fortfarande begränsad i samband med utformningen av politiska åtgärder och konsekvensutredningarna inte tillräckligt bra. I Grekland, Ungern och Rumänien skulle ett ökat deltagande av den akademiska världen och civilsamhället i utformningen och utvärderingen av politiska åtgärder bidra till högre kvalitet.

Sammantaget redovisas en nedåtgående trend i det övergripande styrningsindexet för 14 EU-medlemsstater (Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovenien, Slovakien, Finland, Sverige). Endast i tre länder (Italien, Cypern och Malta) har en betydande förbättring av den verkställande kapaciteten (mer än 0,5 procentenheter) noterats sedan indikatorerna lanserades för fyra år sedan.

2.3. Medarbetarutveckling inom offentlig förvaltning

Den offentliga sektorn är EU:s största "bransch". Den sysselsätter runt 75 miljoner människor eller cirka 25 procent av arbetskraften. De offentliga utgifterna uppgår till nästan 50 procent av BNP.

De senaste undersökningarna¹³ visar att personalstyrkan inom offentlig förvaltning efter en nedgång 2012 (med 7 procent i Grekland och 4,7 procent i Storbritannien) nu har återställts till samma nivåer som före krisen. I vissa länder har personalstyrkan skurits ned (med 3,5 procent i Lettland, 3,6 procent i

¹³ OECD, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, 2017.

Nederländerna), medan antalet anställda inom offentlig förvaltning i andra länder ökade med upp till 2 procentenheter (Tjeckien, Estland, Ungern, Slovenien). Tillgängliga uppgifter tyder på att centrala och lokala myndigheter i regel delade på bördan av dessa personaljusteringar. Det finns ett antal undantag, men de avspeglar i vissa fall en omorganisation av vilken myndighetsnivå som tillhandahåller vilka tjänster.

En åldrande tjänstemannakår är det största hotet för de offentliga institutionerna inom EU. I vissa länder (Belgien, Spanien, Italien) kommer upp till 45 procent av de offentliganställda att gå i pension inom 15 år. Detta är bekymmersamt med tanke på kapaciteten på lång sikt, den institutionella stabiliteten och tjänsternas kvalitet¹⁴.

Det krävs effektiva strategier för att locka till sig kompetenta medarbetare, säkerställa kunskapsöverföring och erbjuda karriärmöjligheter.

Rekrytering med inslag av klientelism är ett stort problem i vissa nationella system, något som kan stå i vägen för rationella ansträngningar att förbättra den offentliga förvaltningen¹⁵. Politisering och bristande meritokrati vid rekryteringen av tjänstemän leder till korruption och undergräver en välfungerande förvaltning¹⁶.

Nedskärningar av de offentliga utgifterna i samband med krisen har påverkat medarbetarnas löner och investeringarna i utbildning inom den offentliga förvaltningen¹⁷. Högre offentliga

tjänstemän har i genomsnitt 2,6 gånger lägre lön än sina administrativa chefer. Löneskillnaderna mellan generaldirektörer och högre chefer är störst i Italien och minst i Grekland, Lettland och Slovenien¹⁸. Generellt sett har tempot höjts och stressen ökat inom den offentliga förvaltningen. Ingen märkbar ökning av oetiskt beteende har kunnat konstateras.

De flesta personalpolitiska initiativ fokuserar på prestation, medan man inte alltid prioriterar att utveckla medarbetarnas potential på samma sätt. Processledning prioriteras framför personalledning. I vissa öst- och centraleuropeiska länder hänger strategierna på den centrala nivån inte samman med de som används på regional nivå¹⁹. Med tanke på den regionala nivåns avgörande roll för tillhandahållandet av tjänster (och i vissa fall för regleringen) skulle en bättre samordning mellan samtliga nivåer bidra till en kompetent och högpresterande offentlig förvaltning.

2.4. De offentliga tjänsternas kvalitet

Enligt en färsk undersökning²⁰ finns det ett inbördes förhållande mellan kvaliteten på de offentliga tjänsterna i ett land och förtroendet för den offentliga förvaltningen, företagsklimatet och välfärden i samhället. Den är också en god indikator på hur välfungerande staten är i stort.

Diagram 2 visar på avsevärda skillnader i hur de offentliga tjänsterna upplevs i olika delar av EU.

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences, et al., *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration*, Riga, 2015.

¹⁵ Kopecky, Petr, et al. red., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik och Sass Mikkelsen Kim, *Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries*, Public Administration, 2016.

¹⁷ OECD, *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Publishing, Paris, 2016.

¹⁸ OECD:s definitioner används. "Generaldirektörer" är tjänstemän på nivån under en minister eller ett statsråd. "Högre chefer" är chefer på nivån under generaldirektörsnivån. "Högre tjänstemän" är polycyanalytiker och andra yrkespersoner som deltar i framtagandet av åtgärder och program.

¹⁹ Europeiska kommissionen, *Overview of public administrations in EU Member States, kommande*.

²⁰ Se EU:s portal för öppna data, Standard Eurobarometer 85, 2016 datamängd A.

Diagram 2 – De offentliga tjänsternas upplevda kvalitet

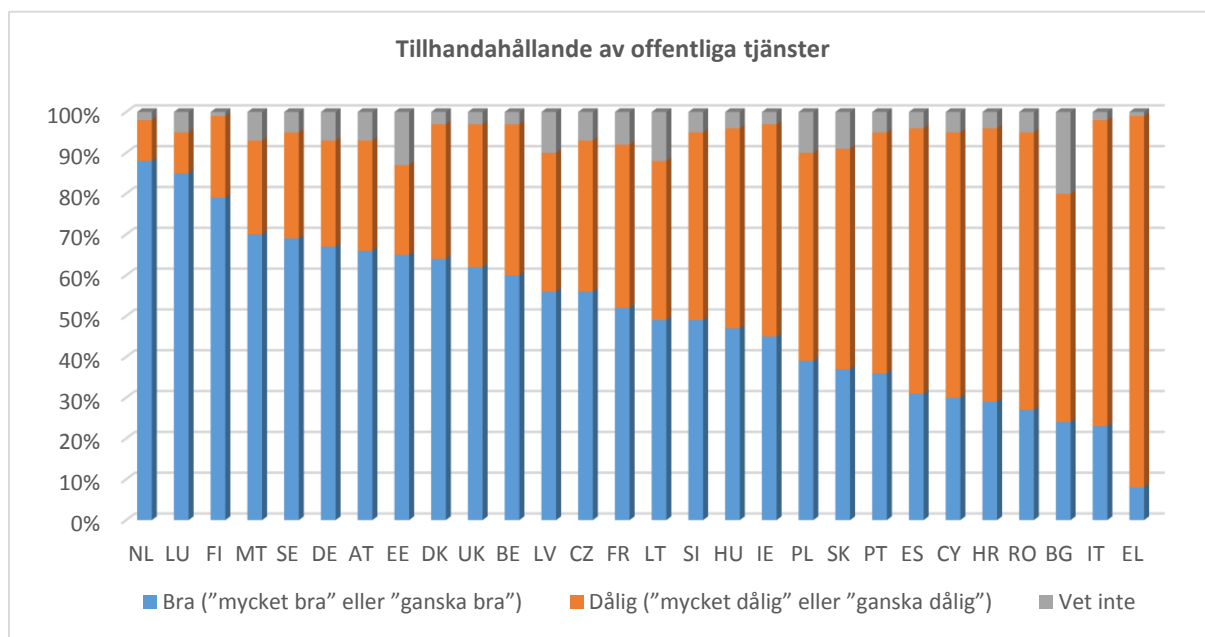
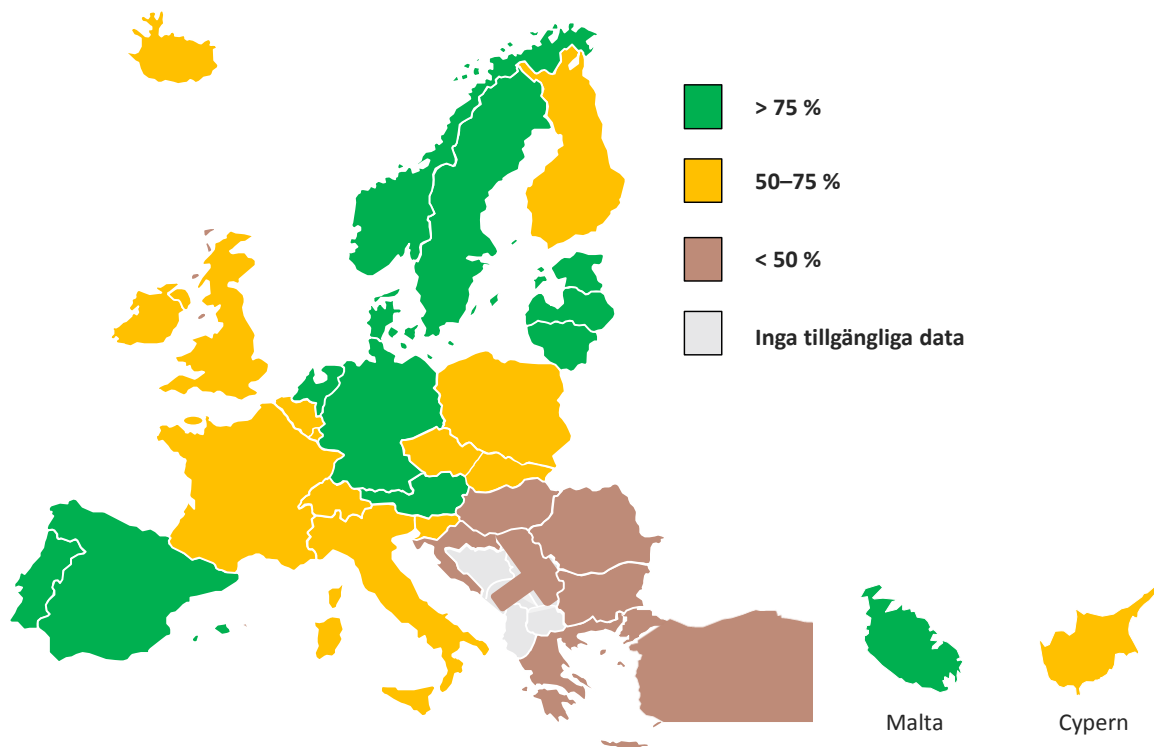


Diagram 2 visar på avsevärda skillnader i hur de offentliga tjänsterna upplevs i olika delar av EU.

2.5. Tillhandahållande av tjänster via internet

Väl utformade e-förvaltningstjänster kan ge stora kvalitets- och effektivitetsvinster i tillhandahållandet av offentliga tjänster.

Diagram 3 – Prestationer inom e-förvaltning



Källa: Europeiska kommissionen, 2016

I 2017 års riktmärkesrapport om e-förvaltning framträder dock stora variationer i hur väl e-förvaltningssystemen fungerar i Europa. Den grupp länder som presterar bäst är de nordiska länderna, Baltikum, länderna på iberiska halvön, Tyskland, Malta, Nederländerna och Österrike. Den grupp som presterar sämst består av länder från sydöstra Europa. Resultaten anges som genomsnittspoängen för fyra övergripande riktmärken: användarfokus, insyn, rörlighet över gränserna, grundförutsättningar.

Genom att gå igenom prioriteringarna i den nya [handlingsplanen för e-förvaltning](#), enligt vilken nya initiativ bör präglas av de sju principer som listas nedan, visar riktmärkesrapporten om e-förvaltning att de internetbaserade offentliga tjänsterna förbättrats i ojämn takt:

Digitalt som standard: Obligatoriska e-tjänster för företag är vanliga i många länder (hälften av EU-länderna har gjort en eller flera e-tjänster obligatoriska) och antalet tjänster som riktar sig till studenter har ökat (i elva av 34 länder). Så är dock inte fallet i resten av EU (fyra av 34 länder).

I de medlemsstater där de internetbaserade tjänsterna utvecklats mest är internet standardkanalen för upp till 43 procent av medborgartjänsterna. Emellertid kan 48 procent av de EU-medborgare som behöver använda offentliga tjänster inte göra det via internet, främst på grund av bristande kunskaper.

Endast en gång: Återanvändningen av uppgifter har bara ökat något, med 1 procentenhet, och uppgifter återanvänds nu inom hälften av de offentliga tjänsterna. 10 procent av de tjänster som behövs för att starta ett företag har automatiserats, men siffran är mycket lägre för medborgartjänster. Användningen av äldre programvara har i hög grad komplicerat försöken att modernisera e-förvaltningstjänsterna och utgör ett hinder för "endast en gång"-principen.

Inkluderande och tillgänglighet: Nästan alla EU-medborgare har möjlighet att koppla upp sig mot internet. Användningen av mobila enheter för att nå internet har ökat dramatiskt de senaste fem åren: hälften av alla offentliga webbplatser är nu "mobilvänliga".

Gränsöverskridande som standard: Riktmärket för företagsmobilitet indikerar att de gränsöverskridande tjänsterna släpar efter: 17 procent av de tjänster som en entreprenör behöver för att starta ett företag (eller information om dessa tjänster) är inte tillgängliga från utlandet. Entreprenörer som startar ett företag i sitt eget land drabbas däremot bara av detta problem i mindre än 1 procent av fallen.

De vanligaste hindren är språkproblem, bristande information på webbplatsen och att det krävs ett fysiskt möte för att tjänsten ska kunna tillhandahållas.

Interoperabilitet som standard: Det finns indikationer på att interoperabiliteten i EU sakta förbättras. I nuläget godkänns ett e-dokument som utfärdats i ett annat land i endast 31 procent av fallen och ett utländskt e-ID i endast 22 procent av fallen.

Tillförlitlighet och säkerhet: De flesta EU-medborgare upplever att de har *viss* kontroll över de uppgifter som de lämnar via internet (möjlighet att hantera personuppgifter i internetbaserade offentliga tjänster), men de flesta upplever inte att de har *full* kontroll (endast i genomsnitt 15 procent av respondenterna). I vissa länder finns det en personuppgiftsparadox: medborgarna upplever att de har kontroll över sina personuppgifter, men förvaltningen erbjuder i själva verket endast begränsad insyn. Det motsatta förhållandet kan också observeras i vissa länder.

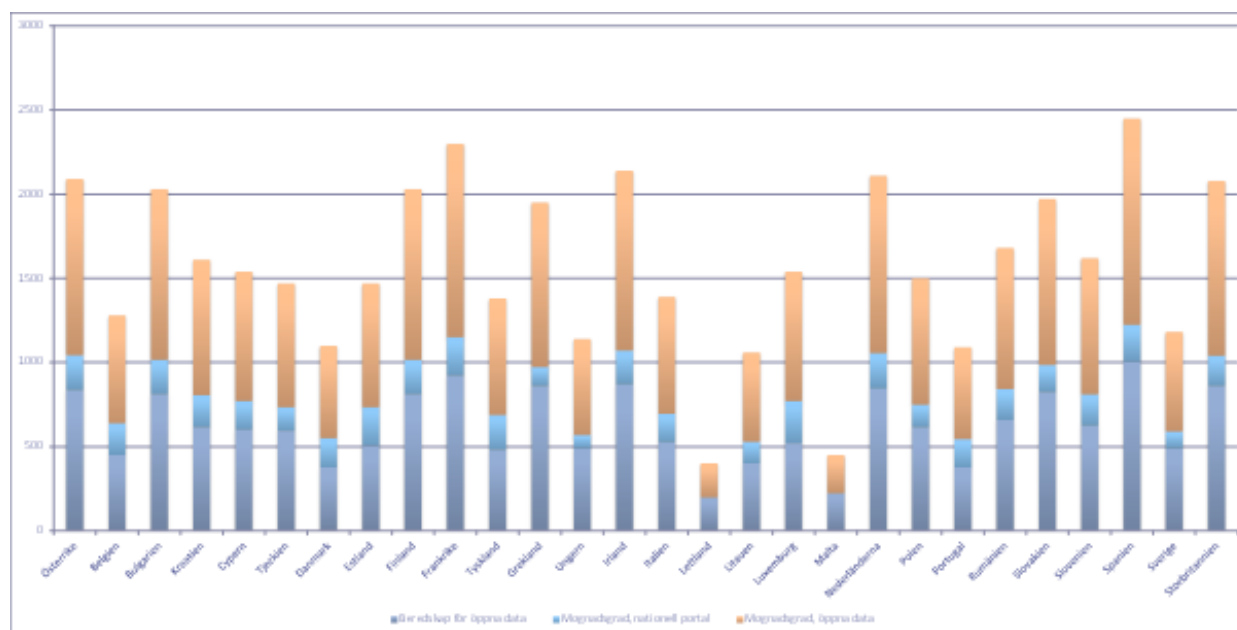
Med **e-ID** kan en person säkert identifieras och tjänster tillhandahållas till den person som har rätt till dem. Nästan alla medlemsstater har eller håller på att inrätta ett nationellt e-ID-system. Avsaknaden av en gemensam rättslig grund hindrar dock medlemsstaterna från att erkänna och godta e-ID-handlingar som utfärdats i andra medlemsstater.

Insynen har förbättrats när det gäller myndigheternas egna ansvarsområden och prestationer, processen för tillhandahållande av tjänster och personuppgiftshanteringen. Trots att insyn verkar stå på dagordningen i de flesta länder varierar resultaten på ett sätt som indikerar att denna princip inte genomförs konsekvent. Vissa medlemsstater har kommit långt, medan andra släpar efter.

2.6. Öppna data

Att offentliggöra "öppna data"²¹ och fastställa regler för hur de får återanvändas har dubbla fördelar. Det ökar myndigheternas öppenhet och ansvarighet samtidigt som det stimulerar framväxten av innovativa internetbaserade tjänster i privat regi²². Vidare kan öppna data stimulera forskning och medborgardeltagande, vilket kan bidra till ett mer evidensbaserat politiskt beslutsfattande.

Diagram 4 – Öppna data



Källa: Europeiska kommissionen, 2016

En genomgång av läget i medlemsstaterna när det gäller öppna data och portalernas mognadsgrad ger vid handen att länderna måste öka (den politiska) medvetenheten om öppna data, öka de automatiserade processerna på sina portaler för att öka användningen och återanvändningen av data samt anordna fler evenemang och utbildningar för att stödja såväl lokala som nationella initiativ²³.

2.7. Offentlig förvaltning i åtstramningstider

I och med finanskrisen har budgettrycket på förvaltning och offentlig sektor ökat och budgetförvaltningen har hamnat i förgrunden för de flesta reformer av den offentliga sektorn. Reaktionerna på krisen har varit mångskiftande och i stor utsträckning kopplade till faktorer som är specifika för enskilda länder eller sammanhang. Trots att det finns argument för riktade nedskärningar snarare än en enda enhetlig lösning valde många medlemsstater proportionella

nedskärningar som sin metod.

²¹ Indikatorn för öppna data är ett mått på statusen för öppna data och den offentliga sektorns återanvändning av uppgifter inom EU (indikatorn ges ett värde mellan 0 och 700). Se: Europeiska kommissionen, resultattavla för information i den offentliga sektorn, 2014.

²² Europeiska kommissionen, meddelande om att skapa en europeisk dataekonomi, 2017.

²³ Europeiska kommissionen, EU:s portal för öppna data, *Insights into the European State of Play*, 2016.

2.8. Offentlig förvaltning och samhällsutmaningar

Det ingår i den offentliga förvaltningens roll att förutse samhällsutmaningar och möta dem proaktivt så att förändringarna blir mindre plötsliga och påfrestande för medborgare och företag. Samtidigt påverkas den offentliga förvaltningen i sin tur av stora externa utvecklingstrender²⁴ (se bilaga 2).

Det finns inga omedelbara lösningar på de utmaningar som dessa trender medför. Framtidens offentliga organisationer bör sträva efter att vara uppdragsorienterade, innovationsledda, långsiktiga i sitt fokus, decentraliserade och risktagande samt samarbeta i nätverk²⁵. Att förutse framtida förändringar kan hjälpa chefer inom offentlig förvaltning att utrusta institutionerna med den kapacitet och de färdigheter, kunskaper och strukturer som krävs.

3. INFALLSVINKLAR PÅ UTMANINGARNA

3.1. Byggstenar för bättre offentlig förvaltning

Den offentliga förvaltningen ingår i en bredare ram för samhällsstyrning²⁶. Därför måste man ta hänsyn till den politiska kontexten när förvaltningsreformer utformas och genomförs²⁷.

Det här avsnittet handlar om medlemsstaternas möjligheter att bygga upp en offentlig förvaltning av bättre kvalitet. De följande fem sammanlänkade dimensionerna är relevanta för alla

²⁴ Pollitt Christopher, *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato Mariana, *Mission-Oriented Innovation Policy*, arbetsdokument 2017-1 från IIPP.

²⁶ Pollitt, Christopher och Bouckaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3:e uppl., Oxford University Press, 2011.

²⁷ För en översikt över nationalekonomiska analysverktyg, se: Mcloughlin, C., *Political Economy Analysis: Topic Guide* (2:a uppl.), GSDRC, University of Birmingham, Storbritannien, 2014.

offentliga sektorer och politiska åtgärder²⁸:

Resultat och ansvarighet	
Institutionella strukturer och processer	Offentlig service och personalförvaltning
Utveckling och implementering av politiska åtgärder	Tillhandahållande av tjänster

3.2. Resultat och ansvarighet

När samhället blir alltmer komplext samtidigt som förväntningarna på myndigheterna att leverera resultat blir allt större måste det dominerande transaktionsbaserade²⁹ synsättet inom förvaltningen ersättas av ett systemtänkande³⁰. En hörnsten i ett sådant tänkande är myndigheternas ansvarighet baserat på meritokrati³¹, insyn och medborgarengagemang. Myndigheterna måste använda sina medarbetares kunskap, omdöme, initiativförmåga och integritet bättre för att leverera ett större samhällsvärde³².

²⁸ Aspekten *förvaltning av de offentliga finanserna*, som är av högsta vikt och hänger samman med de övriga, behandlas i ett separat faktablad.

²⁹ Morieux, Yves och Tollman, Peter, *Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated*, Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ OECD, *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, 2017.

³¹ För hur man kan mäta graden av meritokrati, se Charron, Nicholas, et al., *Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator*, arbetsdokumentsserie, Quality of Government Institute, Göteborgs universitet, 2015.

³² En metod med stöd i det så kallade nya syntesramverket ("New Synthesis framework"), se: Bourgon, Jocelyne, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*, School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

3.3. Institutionella strukturer och processer

Ett lands institutionella landskap består vanligtvis av en mängd olika organisationer, såsom departement, byråer och andra myndigheter, som är verksamma på nationell, regional eller lokal nivå. Kvaliteten på samspelet mellan dessa organ påverkar i hög grad hur pass effektivt (eller ineffektivt) landet fungerar.

Systemet som helhet kan förbättras genom att man utför följande åtgärder:

Förbättrar systemproduktiviteten genom att höja kvaliteten på relationer och samarbete.

Stärker flernivåstyret, t.ex. med hjälp av funktionskartläggning och granskningar som klargör ansvarsförhållanden och minskar överlappningar.

Säkerställer att befogenheter/ansvar står i proportion till resurserna på alla förvaltningsnivåer.

Uppmuntrar samarbete mellan lokala enheter, såsom gemensam användning av resurser, och nätverkande mellan och inom myndighetsnivåer.

Rationaliserar och förenklar processerna och främjar interoperabilitet inom och mellan förvaltningar, både som princip och i praktiken.

Använder helhetsinriktade IKT-lösningar som kan ge bättre möjligheter till interaktion och kommunikation inom och mellan institutioner och på så sätt förbättra den offentliga förvaltningens arbete.

Det finns ingen metod som passar alla när det gäller organisationen av offentlig sektor. Det krävs istället en differentierad metod där man tar hänsyn till de kostnader och vinster som följer av utformningen och hanteringen av olika kombinationer av ledningsstilar för att uppnå önskade resultat och en optimerad resursfördelning som baseras på olika

behov³³. De traditionella hierarkierna ersätts i allt större utsträckning av nya organisationsformer där större vikt läggs vid vad man skulle kunna kalla **samarbetskapacitet**. Detta mer nätverksbaserade styre bygger på samarbete och samordning såväl inom den offentliga förvaltningen som med intressenter och mellanhänder. Det rör sig bland annat om bryta upp organisatoriska stuprör³⁴ på ett sätt som överskrider gränserna mellan administrativa enheter och att dela infrastruktur, processer, data, tillgångar, kunskap, resurser, innehåll och verktyg³⁵.

Solvit³⁶ är ett exempel på nätverkande inom och mellan myndigheter i EU:s medlemsstater. Solvit kan bidra till att lösa administrativa problem i samband med att bo eller driva affärsverksamhet i ett annat EU-land. För att denna typ av nätverk ska lyckas krävs det ett aktivt deltagande från medlemsstaterna och en förmåga att i rimlig tid leverera de resultat som medborgare och företag väntar sig.

Om man utan eftertanke löser upp de institutionella enheterna kan det å andra sidan leda till att formella strukturer försvinner, strukturer som kan vara nödvändiga för effektivitet och ansvarighet³⁷.

På samma sätt som samarbete och hierarkisk ordning måste vägas mot varandra när man väljer organisationsstruktur måste fördelarna med **politisk, administrativ och skattemässig decentralisering** vägas

³³ Meuleman, Louis, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets – The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Springer, 2008.

³⁴ Tett, Gillian, *The Silo effect*, Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Europeiska kommissionen, *A Vision for Public Services*, 2013.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, Ingeborg och Meuleman, Louis, *Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs*, IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

mot möjligheterna till rationalisering, förenkling och skalfördelar³⁸.

För att ett **flernivåstyre** ska fungera väl måste det tydligt definieras vilket ansvar myndigheterna på nivåerna under den nationella har. Deras befogenheter, resurser och kapacitet måste stå i proportion till deras ansvar. Den territoriella indelningen måste vara rimlig och gränserna obestridda. Möjligheten för den nationella nivån att inkräkta på det regionala eller lokala självstyret bör vara tydligt reglerad³⁹.

3.4. Offentlig service och personalförvaltning

Medarbetarna är de offentliga organisationernas största tillgång. I takt med att tjänstemännen åldras och allt fler rutinprocesser automatiseras ökar behovet av att förutse och hantera strategiska frågor. Detta kräver ett kompetent ledarskap som engagerar samtliga medarbetare. Nedan nämns några möjligheter till organisationsutveckling genom just personalförvaltning:

Personalplanera och förbättra resultaten genom att ha rätt medarbetare med rätt kompetens vid rätt tidpunkt.

Locka nya kandidater till den offentliga förvaltningen genom att förbättra arbetsgivarvarumärket och talanghanteringen.

Möjliggör rörlighet inom och mellan institutioner, för att dela know-how och öka flexibiliteten och anpassningsförmågan. Var försiktig – stabilitet och pålitlighet är också viktigt.

Stötta utvecklingen av chefsrollen mot mer underlättande och stödjande uppgifter snarare än kontroll och beslutsfattande. Låt medarbetarna bedriva eget förbättringsarbete med hjälp av kvalitetshanteringsystem.

³⁸ Netivist, *Political organisation: centralisation vs decentralisation – which is the best approach?*, 2015.

³⁹ Buis, Hans och Boex, Jamie, *Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities*, VNG International, 2015.

Främja teamwork, samarbete och kunskapsförvaltning genom t.ex. nätverk för lärande och kunskapsöverföring mellan generationer.

Tillämpa kompetensbaserad rekrytering, befordran och utveckling på ett sätt som belönar efter förtjänst och uppmuntrar till kontinuerligt lärande och utveckling.

Skapa stimulerande arbetsplatser och ge personalen större förtroende, så att de får mer inflytande och energi, och dra nytta av mångfalden inom personalstyrkan. Undersök och utvärdera hur pass nöjda medarbetarna är.

Inrätta en bredare ram för prestationshantering som avspeglar den föränderliga miljö som ni verkar i, behovet av både flexibilitet och ansvarighet samt vikten av att nå resultat och därmed också av kontinuerligt lärande.

Organisationerna behöver system och verktyg som kan hjälpa dem att omvandla tyst, underförstådd kunskap till explicit kunskap som kan delas i hela organisationen. Detta kan göra organisationerna mindre sårbara för personalomsättning och minska risken för effektivitetsförluster.

Återkopplingsbaserade förfaranden för personalfrågor bör eftersträvas för att främja motivation, samarbete och professionalism i den offentliga förvaltningen. Personalfrågor som inte sköts på rätt sätt kan dock verka splittrande och förstöra motivationen och förutsättningarna för samarbete.

Hur en myndighet kan **förbättra sin personalförvaltning** har en stark koppling till sammanhanget, och modellerna kan inte alltid överföras från en organisation till en annan⁴⁰. Det står dock klart att det som händer inuti en organisation direkt påverkar dess förmåga och kapacitet att leverera politik och tjänster.

⁴⁰ Demmke, Christoph, *Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries*, Peter Lang, 2016.

3.5. Utveckling och implementering av politiska åtgärder

*Det finns ingenting som är viktigare för våra ekonomiers och samhällets utveckling än sund reglering. Med "sund" reglering avses regler som används för att uppnå legitima syften för den offentliga politiken på kostnadseffektiva sätt och som främjar hela samhällets välfärd.*⁴¹

Den politiska processen är inte bara en linjär räckta sekvenser eller steg, utan består också av sammanlänkade och ömsesidigt beroende delar och återkopplingskanaler. Konsekvenserna av politiska beslut bör alltid analyseras på förhand, men kan aldrig förutspås helt. Mekanismer för återkoppling är avgörande för att kunna ändra inriktning om politiken inte uppnår sina syften. De som påverkas mest av politiska beslut, i synnerhet medborgare och företag, bör aktivt delta i den process där politiken utformas.

Detta kan bland annat ske på följande sätt:

Bygg upp den analytiska kapaciteten, förbättra evidensbasen och tillämpa dataanalys, designtänkande och beteendevetenskapliga insikter när politiken utarbetas.

Bjud in civilsamhället, forskare och yrkesorganisationer att delta i kreativa processer och det politiska beslutsfattandet i ett tidigt skede.

Inrätta ett effektivt samordningsorgan som kan fastställa standarder, samordna politikutvecklingen mellan de olika institutionerna och övervaka genomförandet.

Övergå till att testa/experimentera och reflektera. Övervaka nya lösningar kontinuerligt och anpassa dem i realtid (*adopt-and-adapt*).

Förbättra insynen och öppenheten och gör data tillgängliga så att bättre produkter och tjänster kan utvecklas.

⁴¹ OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015.

Om gällande förfaranden följs och tillräckliga samråd säkerställs vinner man större stöd för de politiska beslut som fattas. Situationer där politiken "kapas" av särintressen som dominerar beslutsprocessen till förfång för bredare samhällsintressen bör undvikas.

Tänk längre än lagstiftning. Lagstiftningen är visserligen fortfarande ett dominerande politiskt verktyg, men vissa länder experimenterar alltmer med beteendevetenskapliga insikter för att nå önskade politiska resultat⁴².

De tyngsta utmaningarna är inte begränsade till en enskild sektor eller organisation. Medlemsstaterna har experimenterat med särskilda analysavdelningar, politiklabb (som nederländska CPB, MindLab i Danmark eller Storbritanniens Nudge Unit) och arbetsgrupper (som framtidsutskottet i Finland eller Smarter Network i Nederländerna).

Data spelar en mycket viktig roll vid utformningen av effektiva och tillförlitliga politiska åtgärder, eftersom de ger en evidensbas att utgå ifrån. Man bör alltså samla in och tolka data från en rad olika källor och synvinklar och utmana förutfattade meningar och gällande praxis i strävan efter mer effektiva politiska lösningar⁴³. Tillgången till grundläggande statistik är avgörande. Representanter för olika politikområden bör klargöra vilka grundläggande data de behöver.

Kapacitet att förverkliga politik och lagstiftning är en annan nödvändig förutsättning. Genomförandebriter, dvs. att befintlig lagstiftning inte tillämpas fullt ut eller tillämpas släpphänt och utan ordentlig övervakning och sanktioner, är en allvarlig utmaning för en förvaltnings trovärdighet. Kvaliteten på oberoende inspektioner och samhällstillsynen är viktig här.

⁴² OECD, *Behavioural insights and new approaches to policy design – The views from the field*. Sammanfattning av ett internationellt seminarium, Paris, 2015.

⁴³ Europeiska kommissionen, *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*, 2015.

TAIEX REGIO PEER 2 PEER är ett system för utbyte av sakkunskap som används för att matcha behov med sakkunskap i olika länder. Det rör sig om ett efterfrågedrivet verktyg där de myndigheter (nationella eller regionala) som förvaltar [EU:s struktur- och investeringsfonder](#) får hjälp med specifika begäranden genom expertuppdrag, studiebesök och specifika seminarier.

[TAIEX-EIR P2P](#) är ett annat verktyg från kommissionen som syftar till att göra det lättare för de nationella, regionala och lokala myndigheter som ansvarar för genomförandet av EU:s miljölagstiftning och miljöpolitik att dela sakkunskap med varandra.

3.6. Tillhandahållande av tjänster

Det här politiken möter medborgarnas vardag. Dagens sociala, tekniska och ekonomiska förändringar skapar nya förväntningar på de offentliga tjänsterna. Många användare väntar sig anpassade, förenklade eller automatiserade tjänster som tillhandahålls via den kanal de önskar, allt oftare via mobila enheter⁴⁴.

Mot denna bakgrund bör möjligheterna nedan uppmärksammas:

Ta reda på vad medborgare, företag och andra förvaltningar behöver och förväntar sig av de offentliga tjänsterna, exempelvis genom enkäter, fokusgrupper, anonyma kontroller, kartläggning av användarresan, livshändelseanalys och empatibaserade tekniker.

Tillhandahålla tjänster på den tid och plats och i den takt som passar användarna bäst, och kombinera principen "digitalt som standard" med alternativa kanaler⁴⁵.

Göra det möjligt att registrera sig "endast en gång" och satsa på helautomatiserade tjänster (dvs. tjänster som tillhandahålls automatiskt till berättigade parter), erbjuda kluster av

tjänster där användarna kan skapa egna e-tjänstepaket och övergå till "digitalt som standard".

Gå igenom hela utbudet av tjänster och kontrollera om det finns tjänster som överlappar eller är föråldrade.

Tillämpa kreativ avveckling och byt ut förlagade tjänster för bättre resultat.

Gå över till delade interna tjänster där det är lämpligt för en effektivare och mer (internt) användarcentrerad organisation.

Uppmuntra medborgare och civilsamhällesorganisationer att använda sina insikter som användare av tjänsterna för att delta i skapande och produktion tillsammans med förvaltningen. Uppmuntra delat ägarskap, inklusive samarbetsbaserad beställning.

Interoperabilitet och **"gränsöverskridande som standard"** har blivit allt mer relevanta principer vid utformningen av den offentliga politiken till följd av samhällets ökande digitalisering och internationalisering.

Införandet av **e-ID-system** och **betrodda tjänster** kan göra vilken internetbaserad aktivitet som helst säkrare och mer användarvänlig. Det gäller allt från att lämna in sin deklaration eller registrera sig vid ett utländskt universitet till att starta företag i en annan medlemsstat eller delta i ett anbudsförfarande.

På EU-nivå kan strategin att införa **digitalt som standard** innebära besparingar på runt 10 miljarder euro om året⁴⁶. Att övergå till digitala lösningar är också avgörande för en effektiv och ansvarsfull offentlig budgetförvaltning⁴⁷.

Om principen **"endast en gång"** tillämpades i EU skulle detta fram till 2017 troligen ha gett en nettobesparing på EU-

⁴⁴ Europeiska kommissionen, riktmärkesrapport om e-förvaltning, 2017.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, *The Vanguard Method and Digital*, 2017.

⁴⁶ Europeiska kommissionen, *Study on collaborative production in eGovernment (SMART 2010/0075)*, 2010.

⁴⁷ Europeiska kommissionen, riktmärkesrapport om e-förvaltning, 2017.

nivå motvarande omkring 5 miljarder om året⁴⁸.

Dagens användare väntar sig också att de offentliga förvaltningarna ska vara öppna och transparenta, erbjuda dem möjlighet att följa administrativa ärenden och att ge återkoppling om tjänsternas kvalitet samt bidra till administrativa förbättringar och genomförandet av nya idéer. Samråden bör ses som en kontinuerlig process som börjar med att man identifierar de ursprungliga behoven och förväntningarna för att sedan övergå till att övervaka och bedöma hur pass nöjda användarna är med hur önskemålen tillgodosetts eller hur de har förändrats⁴⁹.

⁴⁸ Europeiska kommissionen, *Studie om e-förvaltningstjänster och minskning av de administrativa bördorna (SMART 2012/0061)*, 2012.

⁴⁹ Europeiska kommissionen, *Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners*, 2015.

Att göra den offentliga sektorns information tillgänglig i elektroniskt format är ett effektivt sätt att stödja databaserade företag och därmed främja tillväxten. Detta väntas generera ekonomiska vinster på cirka 40 miljarder euro om året⁵⁰. Den direkta effekten av öppna data på EU:s ekonomi uppskattades till 32 miljarder euro 2010, med en uppskattad årlig tillväxttakt på 7 procent⁵¹.

Det är tydligt att IKT och automatisering utgör drivkrafter för förbättring av de offentliga tjänsterna, men det finns också risker som bör övervägas:

Undvik att digitalisera byråkratin – Tekniska överväganden bör egentligen inte göras förrän i slutet av ett integrerat designflöde som baseras på rationaliserade processer. Annars riskerar man att digitalisera en krånglig lösning, snarare än att åstadkomma en smidig sömlös tjänst.

Dela och återanvänd verktyg, system och tjänster⁵² – Frestelsen att återuppfinna hjulet är stor inom IKT. Många IKT-projekt är alltför dyra och ger inte de resultat de borde. Det finns redan en rad beprövade digitala lösningar för offentliga tjänster som är fritt tillgängliga från olika EU-program, såsom Fonden för ett sammanlänkat Europa⁵³ eller ISA via JoinUp-plattformen⁵⁴.

Dataskydd – Det är extremt viktigt att alla dataskyddsregler följs, annars tappar medborgarna förtroendet för den offentliga förvaltningen.

Säkerhet – cyberhot är ett gränsöverskridande problem med negativ inverkan på ekonomin, medborgarnas

⁵⁰ Vickery, Graham, *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, *The Open Data Economy – Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data*, 2013.

⁵² Deloitte, *Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment* (för Europeiska kommissionen), 2011.

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

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

grundläggande rättigheter och samhället i stort. En viktig förutsättning för ökad tillit och större användning av digitala tjänster är att personuppgifter, integritet och sekretess skyddas.

3.7. Leda ett framgångsrikt reformarbete – viktiga byggstenar

Hur man utformar och levererar reformer som ger de förväntade resultaten och fördelarna är en central fråga. En viktig utgångspunkt är att ta hänsyn till den specifika kontexten, inklusive den politiska processen⁵⁵. Här följer några fler övergripande tips för ett framgångsrikt reformarbete⁵⁶:

Reformerna bör baseras på **förhandsutvärderingar** av specifika omständigheter och belägg för de viktigaste utmaningarna och bristerna.

Reformarbetet bör i huvudsak vara **inriktat på att nå mål/resultat**, snarare än på att minska kostnaderna. Försök också att involvera allmänheten och personalen i större utsträckning.

Det är inte tillräckligt (och inte alltid nödvändigt) **att ändra på formella strukturer** och regler.

Se till att de **offentliga tjänstemännen får utveckla sin potential** så att de skaffar sig färdigheter och kompetens inför framtiden. Fokusera på förvaltningskulturen och utforma planer med långt eller medellångt tidsperspektiv för en övergång till yngre, mindre och flexiblare organisationer som präglas av den offentliga sektorns värderingar⁵⁷.

Politisering och **förvaltningsmässig självständighet** kan vara hämskor för reformernas genomförande och effekt.

Genomför reformerna i lagom **rytm och takt** – undvik att utföra för många reformer för fort.

⁵⁵ Hammerschmid, et al. 2016

⁵⁶ Hammerschmid, et al. 2016.

⁵⁷ Pollitt, Christopher och Geert Bouckaert, *A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity*, Oxford University Press Oxford, 2017.

Var pragmatisk: Använd enkla system som är relevanta för både ledning och medarbetare.

Inga snabba lösningar: Att ha tålamod och vara ihärdig är viktiga ingredienser i ett framgångsrikt reformarbete.

Tänk inte på reformerna som politiska eller tekniska övningar. Du måste **kommunicera, söka konsensus och skapa tillit.**

Genomförandet bör baseras på **kontinuerlig granskning/utvärdering** av vad som fungerar och inte.

4. POLITISKA ÅTGÄRDER: NULÄGET

4.1. Reformprioriteringar i medlemsstaterna

Vilka områden upplevs som prioriterade när det gäller reformering av den offentliga förvaltningen? Enligt en enkät bland offentliga chefer i utvalda medlemsstater⁵⁸ står digitalisering eller e-förvaltning samt bättre samarbete inom den offentliga sektorn högst på dagordningen.

Därefter följer insynsfrågorna. Nedsänkningar är fortfarande viktiga, liksom förbättrade resultat/utfall och mindre byråkrati. Reformområden som fallit i prioriteringsordningen är privatisering, inrättande av nya organ och outsourcing.

Det tidigare fokus som lagts på "indikatorbaserad ansvarighet" när resultaten mäts ersätts nu gradvis med ett fokus på "indikatorbaserat lärande"⁵⁹.

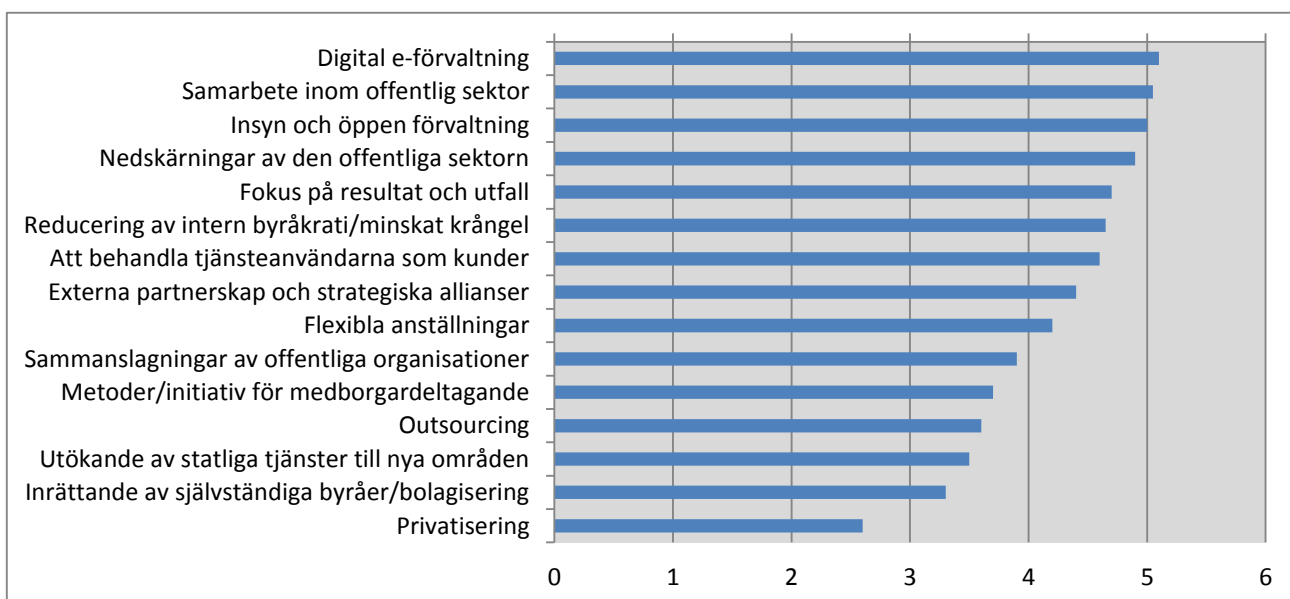
4.2. Inspirerande exempel på reformer av den offentliga förvaltningen i EU

Nedan finner du ett urval av inspirerande exempel med sex olika fall där skala, omfattning, sektor och sammanhang⁶⁰ varierar. Exempelen visar på olika sätt att hantera de utmaningar och möjligheter som tagits upp ovan.

Flerdimensionell reform av den offentliga förvaltningen i Spanien

Den extrema budgetstress som föranleddes av finanskrisen under 2008 fick den spanska regeringen att inse att det krävdes breda, djupgående förändringar av den offentliga förvaltningen.

Diagram 5 – Prioriterade reformområden i utvalda medlemsstater



Den övergripande strategin och det noggranna genomförandet, där resultaten hela tiden övervakades, gör det här exemplet värt att ta efter:

Kommissionen för reform av den offentliga förvaltningen (CORA) inrättades under Spaniens vice premiärminister i samarbete med berörda aktörer på hög nivå i syfte att göra det statens åtgärder effektivare och mer ändamålsenliga samt minska kostnaderna utan att kompromissa med tjänsternas kvalitet. CORA riktade in sig på att eliminera administrativt dubbelarbete, på ytterligare administrativa förenklingar, förvaltning av gemensamma tjänster och resurser samt institutionell administration. Man föreslog 218 åtgärder för att förbättra och förenkla den offentliga förvaltningens funktion, både på nationell och lokal nivå.

Åtgärderna genomförs systematiskt av kontoret för genomförande av förvaltningsreformer, och resultaten – i termer av effektivitet, administrativ tydlighet, besparingar och bättre service – rapporteras regelbundet till CORA som granskar dem.

Belgien: resultat genom stärkta medarbetare

När den offentliga förvaltningen reformeras är processen oftast politiskt driven och toppstyrd. Det här goda exemplet från Belgien visar dock att positiva förändringar också kan åstadkommas genom gott ledarskap på organisationsnivån.

Den belgiska **federala försäkringskassan** gick från att vara *västra halvklottets värsta ministerium* till *Belgiens sexigaste arbetsgivare* för att citera Frank van Massenhove, som tog över ledningen för försäkringskassan 2002. Van Massenhoves unika ledarstil byggde på förtroende för medarbetarna, självständighet och flexibilitet i kombination med mycket tydliga förväntningar gällande resultaten. Personalen arbetar i självorganiserande team, med liten inblandning från ledningen. De är fria att arbeta var de vill, vilket minskar behovet av

kontorsutrymme. Tack vare detta har driftskostnaderna minskat rejält. De kvarvarande kontorsytorna har utformats på ett sätt som inbjuder till samarbete och teamwork. Omvandlingen har gjort den federala försäkringskassan till Belgiens mest attraktiva offentliga arbetsgivare. Kulturen, ledarstilen, arbetsmetoderna och den fysiska miljön har bidragit till avsevärda produktivitetssökningar. Utbrändhet och sjukfrånvaro har nästan försvunnit helt.

Barnbidrag utan ansökan i Österrike

E-förvaltning är ett viktigt inslag i moderniseringen av den offentliga förvaltningen. Det är dock inte så lätt att omsätta hela dess potential för en mer integrerad organisation och lägre kostnader i praktiken. Det här exemplet från Österrike visar hur en översyn av processerna kan ge fördelar för både medborgare och förvaltning:

Projektet *Barnbidrag utan ansökan* har resulterat i en helautomatiserad lösning som baseras på integrerade processer och interoperabilitet. Tidigare var medborgarna tvungna att ansöka individuellt om barnbidrag hos skattemyndigheten, per post eller via internet (endast 20 procent av ansökningarna). Därefter samlade en tjänsteman in de relevanta uppgifterna och bedömde ansökan.

Sedan projektet slutfördes utlöses istället en helautomatiserad process varje gång sjukhuset registrerar en födsel. Systemet genererar en födelseattest och rätten till barnbidrag kontrolleras genom samkörningar av relevanta databaser. Inom i genomsnitt två dagar har ansökan behandlats. En automatisk utbetalning görs i 60 procent av fallen. I 45 procent av de återstående fallen är det endast bankuppgifter som behöver begäras in. I tid beräknas lösningen spara runt 39 000 timmar om året åt medborgarna. Den registrerade felfrekvensen är 2 procent. Tack vare den minskade arbetsbelastningen kan förvaltningen omfördela personal till uppgifter som kräver mänsklig inblandning.

Politisk planering för framtiden i Finland

De flesta offentliga förvaltningar hanterar problem på ett reaktivt sätt. Men i en alltmer instabil, oförutsägbar, komplex och mångtydig miljö kan det vara nödvändigt att försöka förutse och förbereda sig inför framtiden. Finland föregår med gott exempel:

Finlands **framtidtsutskott**, som har stöd i grundlagen, är ett permanent utskott bestående av 17 parlamentsledamöter från samtliga partier. Ledamöterna diskuterar faktorer som påverkar framtidsutvecklingen och agerar för att motverka kortsiktighet i regeringsarbetet. De är inte involverade i lagförslag eller granskning, utan fungerar som rådgivare, genomför relevanta framtidsstudier samt bedömer den tekniska utvecklingen och de samhällsliga konsekvenserna av politiska åtgärder. De använder deltagandetekniker såsom utfrågningar av medborgare och crowdsourcing för att utveckla lämpliga metoder för framtidsforskning. Deras arbete har påverkat bland annat sjukvårdspolitiken och bidragit till ett nytt, mer långsiktigt synsätt i finsk politik.

Frankrike: bättre offentliga tjänster med kartläggning av användarresan

Medborgare och företag förväntar sig bättre offentliga tjänster som gör det lätt att följa lagar och regler och som är användarvänliga.

Datum: 22.11.2017

I Frankrike har man vidtagit åtgärder för att uppfylla dessa förväntningar:

Generalsekretariatet för modernisering av offentliga insatser har ett verkligt användarcentrerat koncept för tillhandahållandet av offentliga tjänster, som omfattar hela den administrativa resan. Här ingår interaktion med ett antal myndigheter, handlingar som ska lämnas in, ärendeakter som ska öppnas och deadlines som ska hållas. Arbetssättet har redan förenklat administrationen för många användare, oavsett om det gäller att förbereda sig för pensionen, starta ett företag, hantera en närståendes bortgång eller registrera sig i röstlängden. Erfarenheterna av det här arbetssättet visar att en fas där man lyssnar till användarna gör det lättare att snabbt fastställa hur den aktuella tjänsten kan förbättras. De visar också att de mest effektiva förbättringarna inte behöver vara särskilt komplicerade att få till.

5. ANVÄNDBARA RESURSER

- EU:s planeringstermin – faktablad
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_en
Se särskilt faktabladen om beskattning, korruptionsbekämpning, offentliga upphandlingar, effektiva rättssystem och de offentliga finansernas hållbarhet.
- Europeiska kommissionen, *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Europeiska kommissionen, handlingsplan för e-förvaltning
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Europeiska kommissionen, Europeiska dataportalen
<http://www.europeandataportal.eu/sv/dashboard>
- Europeiska kommissionen, en vision för offentlig sektor
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Europeiska kommissionen, faktablad om e-förvaltning
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Europeiska kommissionen, *Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)*, 2011
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- Taix – "Environmental Implementation Review Peer 2 Peer"
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Europeiska nätverket av offentliga förvaltningar (Eupan)
<http://www.eupan.eu/>
- OECD – observatoriet för innovation inom offentlig sektor
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- OECD – rekommendation från rådet om strategier för digital förvaltning
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- Sigma – principer för offentlig förvaltning
<http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Exempel

- Reformen av den offentliga förvaltningen i Spanien
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Federala försäkringskassan, Belgien
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Barnbidrag utan ansökan i Österrike
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Politisk planering i Finland
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Kartläggning av användarresan i Frankrike
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

TEKNISK BILAGA 1: ÖVERSIKT ÖVER EU-STÖD FÖR FÖRBÄTTRINGAR AV DEN OFFENTLIGA FÖRVALTNINGEN

Europeiska kommissionens initiativ och stöd inom området omfattar finansiering, delar av ett politiskt ramverk för e-förvaltning, forskning, teknisk vägledning och tekniskt stöd.

Finansiering

Viktiga finansieringskällor är bl.a. [Europeiska socialfonden](#) och [Europeiska regionala utvecklingsfonden](#):

- [Tematiska mål 11](#) ger finansiering till initiativ som syftar till att "förbättra den institutionella kapaciteten hos myndigheter och berörda parter och bidra till effektiv offentlig förvaltning" via ESF/Eruf med en budget på cirka 4,2 miljarder euro i 17 medlemsstater.
- Eruf kompletterar detta med ett fokus på infrastruktur för e-förvaltning inom ramen för [tematiskt mål 2](#).
- Kommissionen hjälper till att stärka nationella och regionala förvaltningars administrativa kapacitet genom förbättringar av strukturer, mänskliga resurser, system och verktyg: http://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/how/improving-investment/.
- [Fonden för ett sammanlänkat Europa](#) investerar i gränsöverskridande interoperabilitet på e-förvaltningsområdet och främjar återanvändning av element som utgör grundförutsättningar för digitalisering.

E-förvaltningspolitik

Den mest välutvecklade politiska ramen gäller området e-förvaltning:

- [Handlingsplanen för e-förvaltning för 2016–2020](#) innehåller en vision för offentliga förvaltningar med underliggande principer och politiska prioriteringar.
- Tack vare den förutsägbara rättsliga ramen som fastställts genom [eIDAS-förordningen](#) kan individer, företag (särskilt små och medelstora företag) och offentliga förvaltningar tryggt övergå till digitala lösningar med hjälp av elektronisk identifiering (e-ID) och betrodda tjänster (såsom e-underskrifter, e-stämplat, e-tidsstämpling, e-leveranstjänster och webbplatsautentisering).
- **Studier** hjälper oss att förstå hur vi kan minska den administrativa bördan, göra styret mer öppet och analysera värdet av en ny generation e-förvaltningstjänster (se hänvisningar).
- **Utbyte av god praxis** och sökbara databaser med relevanta fallstudier gällande e-förvaltning är också viktiga mekanismer för lärande och stöd.

Stöd till forskning och innovation

Därutöver finansierar EU forsknings- och innovationsprojekt via det sjunde ramprogrammet för forskning/Horisont 2020, t.ex. [LIPSE](#) (Learning from Innovation in Public Sector Environments), [COCOPS](#) (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) och [OPSI](#) (OECD Observatory of Public Sector Innovation).

BIAP-studien ([Behavioural Insights Applied to Policy](#)) från kommissionens gemensamma forskningscentrum är till hjälp för dem som vill bedöma nuläget och skaffa sig kunskaper om hur det politiska beslutsfattandet kan förbättras.

Vägledning och tekniskt stöd

Kommissionen ger medlemsstaterna vägledning och stöd via [EU:s verktygslåda för kvalitet i den offentliga förvaltningen](#), och underlättar peer-to-peer-lärande och nätverkande.

Kommissionen har inrättat en [stödjänst för strukturreformer](#), där medlemsstaterna på begäran kan få hjälp att förbättra sin förvaltning. Genom stöd tjänsten ges tekniskt stöd via ett *stödprogram för strukturreformer*.

Sist men inte minst bidrar kommissionen med finansiering till Europeiska institutet för offentlig förvaltnings [europeiska pris för den offentliga sektorn](#).

TEKNISK BILAGA 2: SAMHÄLLSFÖRÄNDRINGAR OCH RESULTERANDE UTFMANINGAR FÖR OFFENTLIG FÖRVALTNING

Samhällsförändring	Utmaning för den offentliga förvaltningen
Globalisering	Samhällets allt tätare sammanlänkning och ökande komplexitet gör det svårt att förutsäga utvecklingen. De ständiga omvälvningar som präglar det moderna samhället kräver konstant anpassning, något som inte kan uppnås med traditionella lednings- och organisationsmetoder. Strävan efter optimering och effektivitet minskar de offentliga organisationernas och systemens anpassningsförmåga. Behovet av smidighet och flexibilitet går stick i stäv med vissa av den offentliga förvaltningens traditionella principer.
Demografiska förändringar	En åldrande befolkning innebär ett allt större tryck på de offentliga systemen och kräver nya politiska lösningar och tjänster och nya sätt att använda resurserna. En stor andel av de offentliga tjänstemännen går snart i pension, och man behöver locka till sig nya medarbetare ur den allt mindre grupp unga människor som kommer ut på arbetsmarknaden.
Klimatförändringen	Ökade miljörisker kräver ny kunskap och kapacitet på alla nivåer i den offentliga förvaltningen för horisontellt integrerade, evidensbaserade och innovativa förvaltningsprocesser. Kapaciteten och infrastrukturen behöver anpassas.
Teknisk utveckling	Ny teknik förändrar alla aspekter av våra liv. Staten måste hitta rätt balans mellan att underlätta förändring och garantera öppen och rättvis konkurrens. De tekniska nyheterna väcker nya frågor kring hur säkerhet, integritet, insyn, jämlikhet och yttrandefrihet ska säkerställas. Innovation kräver stora, långsiktiga investeringar, samtidigt som det finns andra områden som också behöver offentlig finansiering. Den tekniska utvecklingen ställer nya krav på de offentliga tjänstemännens färdigheter och kompetens. När vi övergår till digitala tjänster som standard kan tillgängligheten i vissa fall allvarligt begränsas till följd av den "digitala klyftan". Digitaliseringen kan återskapa byråkratiskt krångel och minska institutionernas förmåga att ta till sig och tillgodose medborgarnas behov på lämpligt sätt. Arbetsuppgifterna inom den offentliga förvaltningen kommer att förändras i och med digitaliseringen av analysarbetet och den artificiella intelligensens landvinningar. I digitaliseringssammanhang måste man hitta en balans mellan centralisering och decentralisering.
Ekonomisk utveckling	Samhället förändras på sätt som ökar konkurrensen om de begränsade offentliga medlen. Den föränderliga miljön kräver att regeringarna reagerar snabbt med centrala strategier. De återkommande kraven på kortsiktiga besparingar skapar ett behov av tydliga prioriteringar för att undvika en försämring av grundläggande tjänster och kapacitet.
Allmänhetens förtroende för staten	Till följd av privatisering, outsourcing, privat-offentliga partnerskap och andra moderna metoder för politiskt beslutsfattande och tillhandahållande av tjänster löses den offentliga sektorns gränser upp. Detta får konsekvenser för den offentliga ansvarigheten för politiken och tjänsterna. De nationella regeringarna förväntas reagera på globala kriser som har sitt ursprung utanför landets gränser. Den politiska miljön håller på att byta karaktär. Samhällsförändringar skadar tilliten till myndigheterna och deras åtgärder. Sociala och politiska rörelser utmanar statens legitimitet.

Källa: Baserat på Pollitt⁶¹ med egna anpassningar

⁶¹ Pollitt, Christopher, *Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective*, COCOPS, 2014.