



ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР – ТЕМАТИЧЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ

КАЧЕСТВО НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Публичната администрация е отражение на институционалните основи на начина, по който се управляват държавите¹. Публичната администрация е насочена към нуждите на обществото и функционира въз основа на организационни структури, процеси, роли, взаимоотношения, политики и програми. Тя е отговорна за устойчивия икономически просперитет², социалното сближаване и благоденствието на хората³. Тя влияе върху общественото доверие и формира условията за създаване на обществена стойност⁴.

¹ Holmberg S. and Rothstein B., Good Government: The Relevance of Political Science („Доброто управление: Значение на политологията“) Edward Elgar Publishing, 2012 г.

² Kaufmann, D. Kraay, and Zoido-Lobaton, Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196 (Управлението има значение, работен документ за политически изследвания 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 (Лошо управление и бедни деца: сравнителен анализ на ефективността на управлението и тежките лишения за децата в 68 държави с ниски и средни доходи), World Development, август 2013 г.; 48:19-31.

⁴ Обществената стойност е стойност, споделена от всички участници в обществото: гражданите, предприятията, организациите и неформалните групи. Тя е резултат от всички решения за разпределяне на ресурсите, взети от всички

Институциите играят основна роля при определянето на правилните стимули, намаляването на несигурността и постигането на просперитет в дългосрочен план. Слабостите във функционирането на публичната администрация могат да създадат значителни пречки за функционирането на единния пазар, за инвестициите на регионално и местно равнище⁵, както и за иновациите.

Някои държави от ЕС са положили съзнателни и последователни усилия за увеличаване на ефективността на своите администрации; други трябва да преосмислят градивните елементи на своята административна система. Настоящият темп на социалните, технологичните и икономическите промени изисква от всички публични администрации да се адаптират към новите реалности.

ЕС подкрепя усилията в тази област с финансиране, технически стандарти и инструменти, анализ, партньорски обмен, насоки и техническа помощ (вж. приложение 1).

Настоящият документ е хоризонтален **информационен посветен на аспектите на**

заинтересовани страни в обществото като цяло.

⁵ Комитет на регионите, Резултати от онлайн консултация на КР на тема „Пречките пред инвестициите на местно и регионално равнище“, Секретариат на Комисията по икономическа политика (ECON), Брюксел, септември 2016 г.

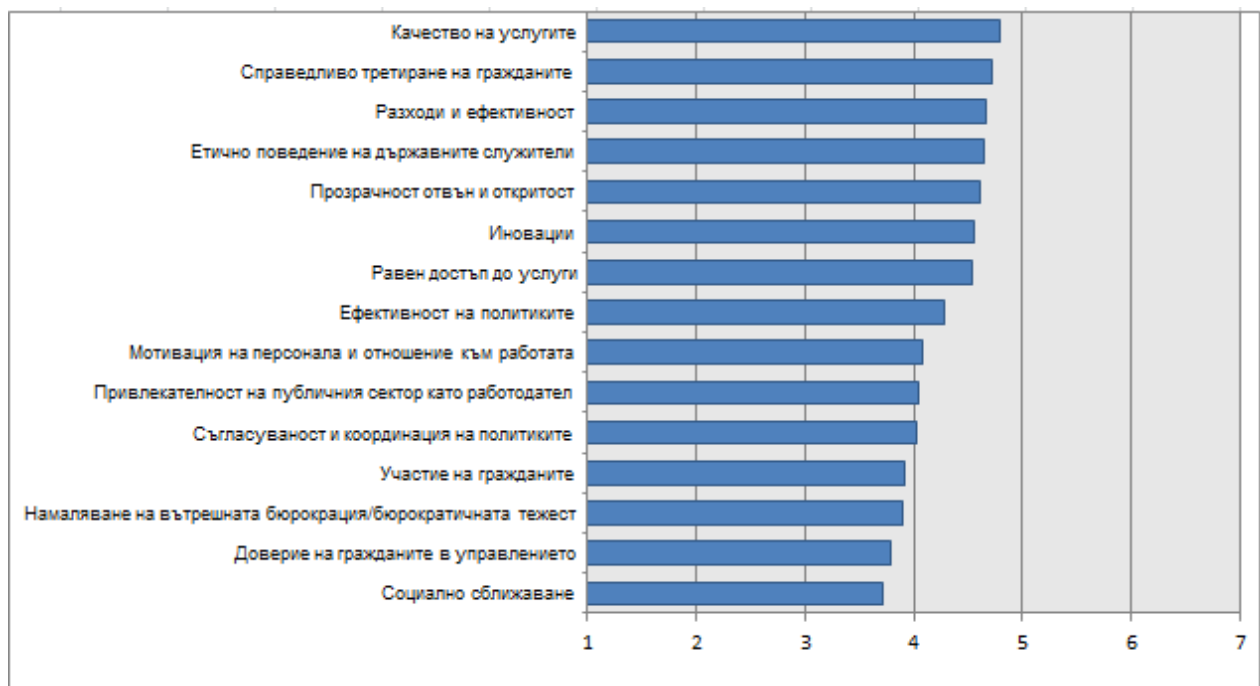
функционирането на публичната администрация. В него се разглежда постигането на резултати и подобряването на отчетността, създаването на политики, структурите и процесите, човешките ресурси и предоставянето на услуги. Други свързани с управлението аспекти, като устойчивостта на публичните финанси, корупцията, ефективните съдебни системи и данъчните системи и данъчната администрация, се разглеждат в отделни информационни документи.

2. ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

2.1. Постижения и ограничения на неотдавнашните усилия за реформи

През последните две десетилетия на реформи в държавите членки донякъде се подобриха ефективността на разходите и ефективността на публичната администрация. Като цяло институциите са станали по-отворени и прозрачни, като достъпът до услуги и качеството на услугите са се подобрили. И все пак доверието на гражданите в управлението, социалното сближаване и привлекателността на публичния сектор като работодател са намалели.

Фигура 1 – Постижения на реформите⁶



Източник: Hammerschmid, et al⁷.

Няма достатъчно подобрене по отношение на работата в партньорство и в мрежи.

⁶ От 1= силно влошаване до 7= силно подобрене.

⁷ Hammerschmid, Gerhard, et al., Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives (Тенденции и въздействие на реформите в публичната администрация в Европа: гледни точки и опит от висши ръководители на публичния сектор), SOCOPS European Policy Brief, 2013 г.

Причините за този променлив напредък са трудни за анализ, тъй като системната оценка на резултатите от реформата може да бъде подценена и следователно ограничена⁸. Освен това е налице недостатъчен сравнителен анализ между държавите, областите на политиката и административните

⁸ Hammerschmid, Gerhard, ed., et al, Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top (Реформи в публичната администрация в Европа – Поглед отгоре) (Elgar, 2016 г.).

организации по отношение на опита с реформите и успеха им⁹.

Много инициативи за реформи в цяла Европа са съсредоточени върху пренареждането на официалните структури и процедури. Често те се извършват отгоре надолу като отразяват политическата или бюджетната логика и понякога се пренебрегва развитието на човешкия потенциал, преосмислянето на функционирането на управлението или промяната на административната култура. Публичните ръководители често разполагат с ниско равнище на автономност. Институциите рядко се насърчават да се грижат за вътрешните способности за обмисляне, да се учат от неуспехите или да правят нововъведения. В много държави продължителното и интензивно формалистично реструктуриране е довело до обща умора от реформите.

Държавите членки, които се присъединиха към ЕС след 2004 г., извършиха значителни административни реформи като част от подготовката си за членство в ЕС. Целта им беше да се модернизира създаването на политики, да се подобри ефективността на координацията и да се създаде публична администрация, основана на заслуги, която да привлича и задържа висококвалифициран персонал.

Няколко години след присъединяването обаче в много от тези държави първоначалният порив заглъхна¹⁰. Много аспекти на административната промяна остават нестабилни и фрагментирани. Устойчивостта често беше подронвана от липсата на политически консенсус относно същността и посоката, от неуспешното справяне със залегалата в основата политизация и от слабите, нестабилни

⁹ Peters, B. G. and Pierre, J., Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research (Два пътя, които не водят никъде: Оценка на 30 години изследвания на публичната администрация), *Governance*, 30, 2017 г., 11–16.

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession (Устойчивостта на реформата на държавната администрация в Централна и Източна Европа пет години след присъединяването), SIGMA Paper № 44. ОИСР, Париж, 2009 г.

основни държавни институции. Липсата на професионално, непартийно висше ръководство за направляване на модернизацията остави без съдържание многобройните правни изменения, които не бяха последвани от работещи практики¹¹.

2.2. Способност за изпълнение

Чрез показателите за устойчиво управление¹² се отразява способността на правителствата да осигуряват стабилни политики и се измерват компетенциите на социалните партньори за участие и надзор. С тези показатели се разкрива наличието на големи различия в рамките на ЕС по отношение на способността за изпълнение и отчетността. Значителен брой държави все още почти не прилагат на практика своите формални разпоредби за изготвяне на по-качествени политики.

Стратегическото планиране и координацията са най-слаби в Гърция, Кипър и Унгария. Те са най-добре интегрирани в политическия процес в Дания, Финландия и Великобритания. В значителен брой държави все още е ограничено използването на доказателства при разработването на политики и качеството на оценката на регулаторното въздействие (RIA) трябва да бъде значително подобро. По-активното участие на гражданското общество и академичните среди при разработването и оценката на политиките може да повиши качеството на политиките в Гърция, Унгария и Румъния.

В общо 14 държави от ЕС се наблюдава тенденция на спад на общия индекс на управлението (Естония, Хърватия, Латвия, Литва, Люксембург, Унгария, Нидерландия, Полша. Португалия, Словения, Словакия, Финландия, Швеция). Само три държави (Италия,

¹¹ Verheijen, Tony, Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation? (Административният капацитет в новите държави — членки на ЕС: Имат ли граници иновациите?), *World Bank Working Paper No 115*, Washington, DC, 2007 г.

¹² Показателите за устойчиво управление (SGI) на Bertelsmann Stiftung обединяват анализ на ефективността на политиката, демокрацията и управлението в 41 държави от ЕС и ОИСР (Bertelsmann, 2017 г.).

Кипър и Малта) показват по-съществено подобрене на способността си за изпълнение (над 0,5 процентни пункта) през последните 4 години откакто започна използването на показателите.

2.3. Развитие на потенциала на служителите в публичната администрация

Публичният сектор е най-големият „отрасъл“ в ЕС. В него са заети около 75 милиона души или около 25 % от работната сила. Публичните разходи възлизат на почти 50 % от брутния вътрешен продукт (БВП).

Последните проучвания¹³ показват, че след спад през 2012 г. (на 7 % в Гърция и 4,7 % в Обединеното кралство) общата заетост в държавната администрация в държавите членки се е върнала към равнищата отпреди кризата. В някои държави са направени съкращения на персонала (3,5 % в Латвия, 3,6 % в Нидерландия), а в други е увеличен броят на служителите в публичната администрация с до 2 процентни пункта (Чешка република, Естония, Унгария, Словения). Според наличните данни централните и подцентралните правителства по принцип са понесли тежестта на корекциите в заетостта. Съществуват редица изключения, въпреки че в някои случаи те отразяват реорганизацията на предоставянето на услуги между различните равнища на управление.

Застаряването на държавните служители е най-големият риск за публичните институции в ЕС. В някои страни (Белгия, Испания, Италия) през следващите 15 години ще се пенсионират до 45 % от държавните служители. Това поражда сериозни опасения относно дългосрочния капацитет, институционалната стабилност и качеството на услугите¹⁴.

Трябва да се въведат ефективни стратегии за привличане на талант, осигуряване на

трансфер на знания и предлагане на кариерно развитие.

Набирането на служители въз основа на патронаж е сериозен проблем в някои национални системи и може да попречи на всякакви рационални усилия за изграждане на по-добра публична администрация¹⁵. Политизирането и пренебрегването на заслугите при наемане на публични служители поражда корупция в публичната администрация и подкопават изпълнението¹⁶.

Намаляването на публичните разходи по време на кризата засегна възнагажденията на служителите и инвестициите в обучение в публичната администрация¹⁷. Възнагаждението на висшите публични служители е средно 2,6 пъти по-ниско от това на висшите административни ръководители. В Италия има най-голяма разлика между възнагажденията на висшите публични служители и висшите ръководители, докато в Гърция, Латвия и Словения разликата е най-малка¹⁸. Като цяло, интензивността на труда и стресът са нараснали в публичната администрация. Не е наблюдавано увеличение на неетичното поведение.

¹⁵ Kopecky, Petr, et al. eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies* (Партиен патронаж и партийно управление в европейските демокрации), Oxford: Oxford University Press, 2012 г.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik and Sass Mikkelsen Kim, *Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries* (Законодателство за публичните служители, заслуги, политизиране и корупция: Гледната точка на държавните служители от пет източноевропейски държави), *Public Administration*, 2016 г.

¹⁷ ОИСР, *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service* (Включване на публичните служители във високоефективна държавна администрация), OECD Publishing, Париж, 2016 г.

¹⁸ Използвани са определения на ОИСР. „Висши публични служители“ са длъжностните лица под министъра или държавния секретар. „Висшите ръководители“ представляват нивото под най-висшите публични служители. „Висши специалисти“ са политически анализатори и други специалисти, участващи в разработването на политики и програми.

¹³ ОИСР, „Поглед върху управлението 2017 г.“, OECD Publishing, Париж, 2017 г.

¹⁴ Балтийски институт за социални науки, et al., *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration* (Проучване на бъдещата роля и развитие на публичната администрация), Рига, 2015 г.

Повечето политики в областта на човешките ресурси са съсредоточени върху ефективността, но развитието на потенциала на служителите не винаги е приоритет. Управлението на процесите получава приоритет пред управлението на хората. В някои държави от Централна и Източна Европа подходите на централно и подцентрално равнище са несъгласувани¹⁹. Предвид ключовата роля на подцентралното ниво при предоставянето на услуги (а в някои случаи и при регулирането), по-добрата координация на всички равнища на управление ще помогне да се отвърне на нуждата от квалифицирани и високо ефективни публични служители.

2.4. Качество на публичните услуги

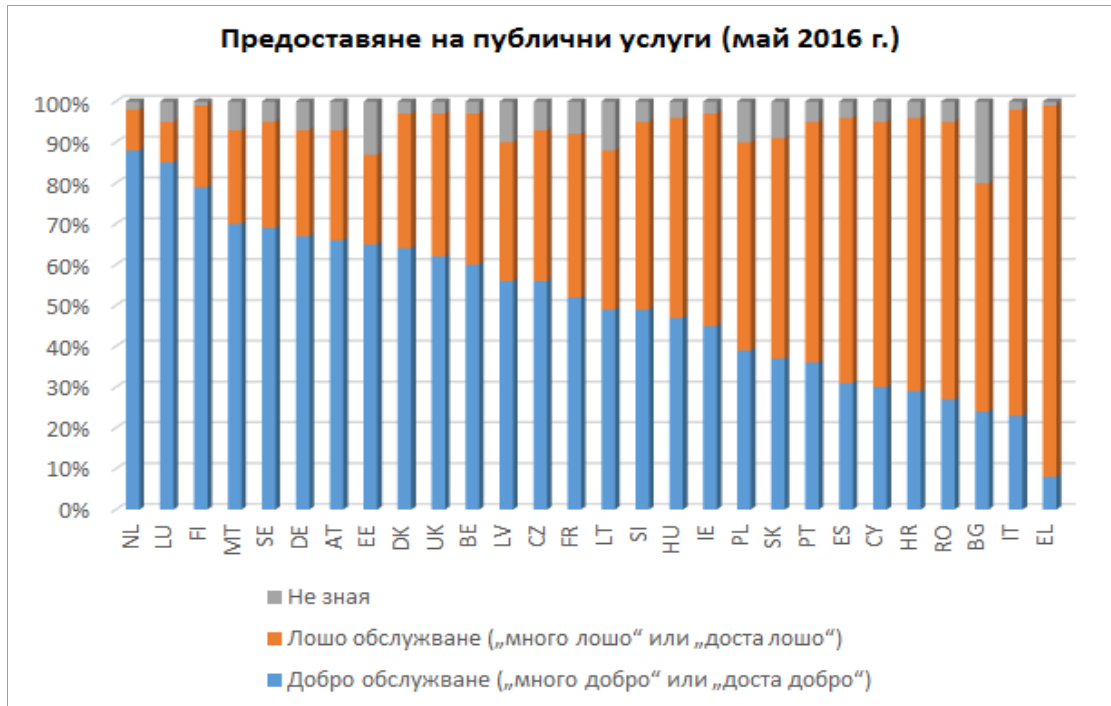
Според неотдавнашно проучване²⁰ качеството на публичните услуги в дадена държава е в съответствие с нивото на доверие в публичната администрация, условията за осъществяване на стопанска дейност и общественото благополучие. Качеството на публичните услуги е добър показател и за цялостното функциониране на държавата.

На фигура 2 са показани значителните различия в начина, по който публичните услуги се възприемат в ЕС.

¹⁹ Европейска комисия, *предстоящ* Преглед на публичните администрации в държавите — членки на ЕС.

²⁰ Вж. портал за свободно достъпни данни на ЕС, Стандартен Евробарометър № 85, 2016 г., обем данни А.

Фигура 2 – Възприемано качество на публичните услуги

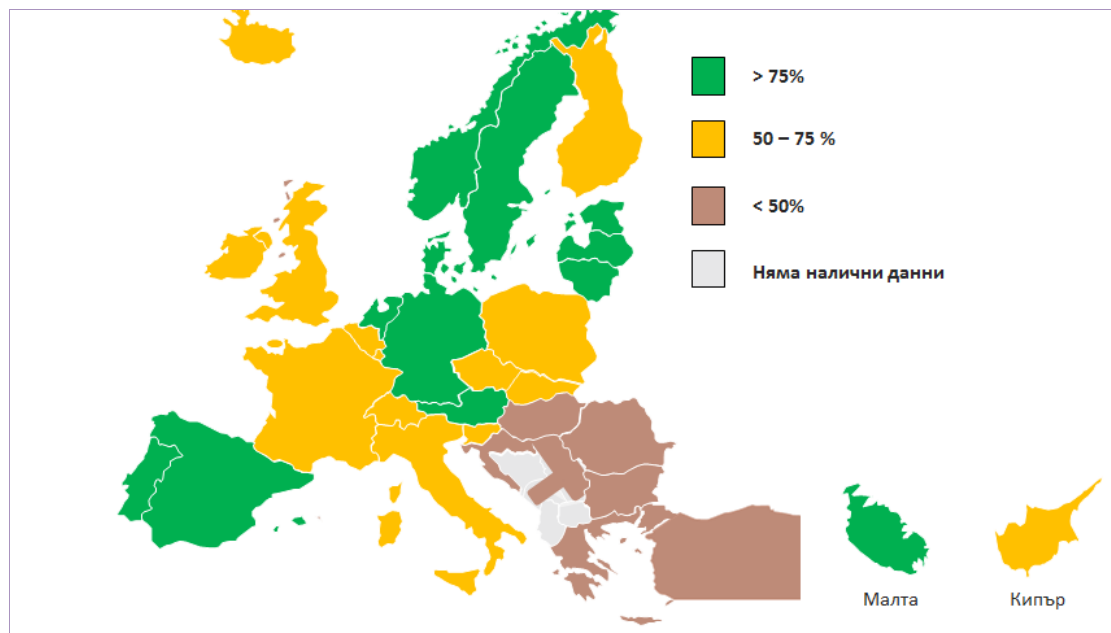


На фигура 2 са показани значителните различия в начина, по който публичните услуги се възприемат в ЕС.

2.5. Предоставяне на услуги онлайн

Добре разработените услуги за електронно управление могат да променят качеството и ефективността на предоставяните публични услуги.

Фигура 3 – ефективност на електронното управление



Източник: Европейска комисия, 2016 г.

В сравнителния анализ за електронното управление за 2017 г. обаче се подчертават големите различия в ефективността на електронното управление в Европа. Най-добри резултати се наблюдават в скандинавските държави, прибалтийските държави, държавите от Иберийския полуостров, северните държави, Германия, Малта, Нидерландия и Австрия. Най-слаби резултати имат държавите от Югоизточна Европа. Ефективността се измерва като средна стойност от 4 показателя от най-високо равнище: насоченост към потребителите, прозрачност, трансгранична мобилност, ключови фактори.

При разглеждането на приоритетите на новия [План за действие за електронно управление](#), който има за цел разработването на нови инициативи с помощта на седемте принципа, изброени по-долу, в сравнителния анализ за електронното управление в ЕС се посочва, че онлайн публичните услуги се подобряват неравномерно:

„цифрови по подразбиране“: Задължителните електронни услуги за бизнеса са често срещана практика в много страни (половината от държавите от ЕС са направили една или повече онлайн услуги задължителни), а услугите, насочени към студентите, са се увеличили (в 11 от 34 държави). Ситуацията обаче не е такава в останалата част от ЕС (4 от 34 държави).

В държавите членки с най-развити онлайн услуги онлайн каналът е каналът по подразбиране за близо 43% от услугите за гражданите. Въпреки това, 48% от гражданите на ЕС, на които се налага да използват публични услуги, все още нямат възможност да използват онлайн канала, като основната бариера е липсата на умения.

принцип „само веднъж“: Повторното използване на информацията е нараснало съвсем малко, с 1 процентен пункт, а информацията вече се използва повторно в половината от публичните услуги. 10 % от услугите, необходими за

започване на бизнес, са автоматизирани, но тази цифра е много по-ниска за услугите за граждани. Използването на наследствен софтуер е довело до значителни усложнения за модернизиранието на услугите на електронното управление и възпрепятства пълното прилагане на принципа „само веднъж“.

„приобщаване и достъпност“: Почти всички граждани на ЕС имат възможност за достъп до интернет. Използването на мобилни устройства за достъп до интернет е нараснало драматично през последните пет години: понастоящем 1 от 2 публични интернет страници може лесно да се използва чрез мобилно устройство.

„трансграничност по подразбиране“: Сравнителният показател за бизнес мобилността показва, че трансграничните услуги изостават: 17 % от услугите, от които се нуждаят предприемачите, за да започнат своя бизнес (или информация за тези услуги) не са достъпни от чужда държава. Обратно, предприемачите, които започват бизнес в собствената си държава, са изправени пред този проблем в по-малко от 1 % от случаите.

Най-често срещаните пречки са езика, липсата на информация на уебсайта и необходимостта от физическа среща за предоставяне на услугата.

„оперативна съвместимост по подразбиране“: Резултатите показват, че оперативната съвместимост в ЕС вероятно бавно се подобрява: в момента в само 31% от случаите се приема електронен документ, издаден в чужбина, и само в 22% от случаите може да се използва чуждестранна електронна идентификация.

„надеждност и сигурност“: Повечето граждани на ЕС смятат, че имат *някакъв* контрол върху информацията, която предоставят онлайн (възможността за управление на лични данни при онлайн публични услуги), но повечето от тях не усещат да имат *пълен* контрол (само средно 15 % от анкетираните). В някои държави има парадокс на личните данни

— гражданите считат, че имат контрол върху личните си данни, докато в действителност техните правителства предоставят само ограничена прозрачност. В други държави се наблюдава и обратното.

Електронната идентификация (eID) може да гарантира недвусмислената идентификация на дадено лице и да даде възможност за предоставяне на услугата на лицето, което има право на нея. Почти всички държави членки са създали или създават подкрепена на национално равнище система за електронна идентификация. Липсата на общо правно основание обаче възпрепятства държавите членки да признават и приемат електронната идентификация, издадена в други държави членки.

Прозрачността се е подобрила по отношение на отговорностите и ефективността на правителствата, процеса на предоставяне на услуги и свързаните с това лични данни. Въпреки че повечето правителства изглежда отделят внимание на прозрачността, резултатите се различават и не свидетелстват за последователно прилагане на този принцип — някои държави членки са много напреднали, а други изостават.

2.6. Свободно достъпни данни

Публикуването на „свободно достъпни данни“²¹ и определянето на правилата за повторното им използване имат двойна полза. Те повишават прозрачността и отчетността на правителствата и стимулират предоставянето на новаторски онлайн услуги от частни оператори²². Свободно достъпните данни могат допълнително

²¹ С показателя „свободно достъпни данни“ се измерва състоянието на свободно достъпните данни и повторното използване на информацията в публичния сектор в целия ЕС (показателят варира от 0 до 700). Вж.: Европейска комисия, европейски индекс за информацията от обществения сектор, 2014 г.

²² Европейска комисия, Съобщение относно изграждането на основана на данни европейска икономика“, 2017 г.

да стимулират научните изследвания и участието на гражданите, за да се даде тласък на използването на данни в процеса на разработване на политики.

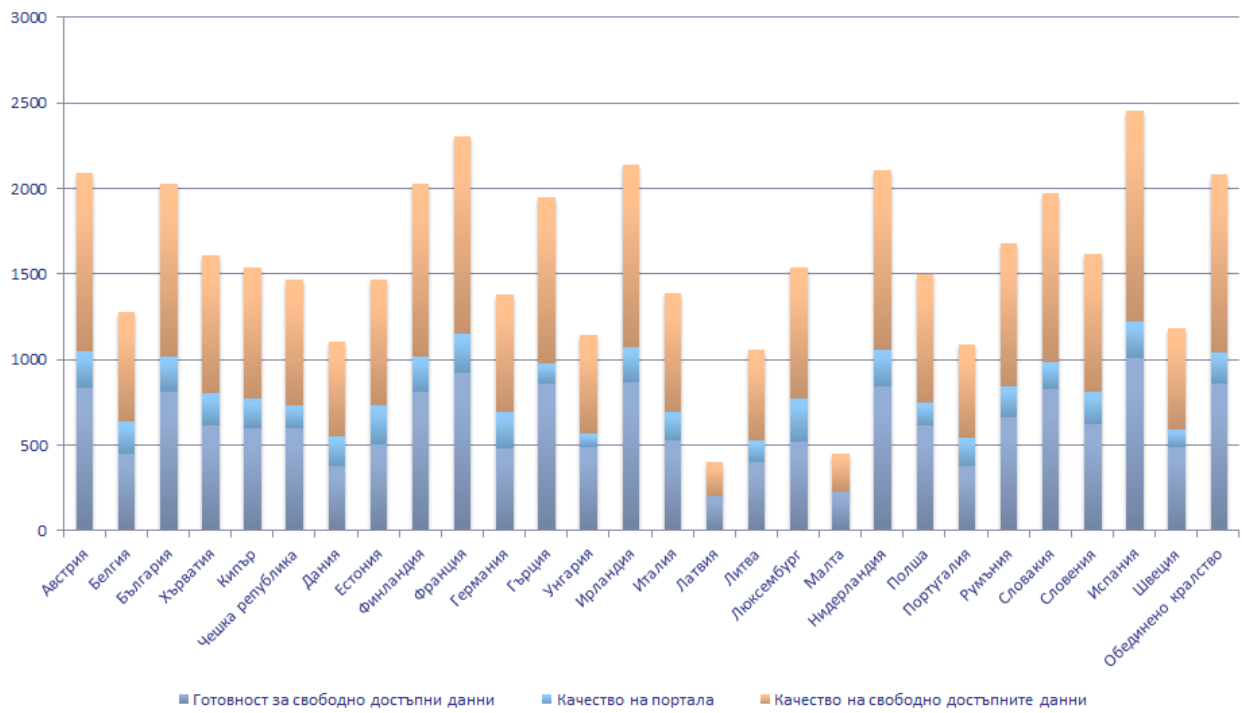
Прегледът на готовността на държавите членки за свободно достъпни данни и качеството на портала разкрива, че държавите трябва да повишат (политическата) осведоменост относно свободно достъпните данни, да увеличат автоматизираните процеси на своите портали, за да увеличат използваемостта и повторната употреба на данните, и да организират повече събития и обучения, чрез които да подкрепят както местни, така и национални инициативи²³.

2.7. Публичната администрация в период на фискална консолидация

Финансовата криза увеличи бюджетния натиск върху правителствата и публичния сектор и по този начин изведе управлението на бюджета на преден план в реформата в публичния сектор. Реакциите на кризата бяха разнообразни и силно зависими от специфичните за държавата и ситуацията фактори. Макар че би могло да се твърди, че целевите съкращения следва да се предпочитат пред един универсален подход, много държави членки избраха като подход пропорционалните съкращения.

²³ Европейска комисия, Европейски портал за данни, Поглед към ситуацията в Европа, 2016 г.

Фигура 4 – Свободно достъпни данни



Източник: Европейска комисия, 2016 г.

2.8. Публичната администрация и социалните предизвикателства

Ролята на публичната администрация е да предвижда социални предизвикателства и да предприема активни действия, за да се смекчат шоковете за гражданите и бизнеса. И все пак самата публична администрация е засегната от големи външни тенденции²⁴, както е показано в приложение 2.

Няма незабавни решения в отговор на тези тенденции. Бъдещите публични организации следва да се стремят да бъдат: ориентирани към постигане на мисията си, водени от иновациите, съсредоточени върху целите в дългосрочен план, децентрализирани, свързани в мрежа и готови да поемат рискове²⁵. Предстоящото преустройство би могло да помогне на представителите на публичното управление да осигурят на своите институции необходимия капацитет, умения, знания и структури.

3. ЛОСТОВЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА СПРАВЯНЕ С ТЕЗИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

3.1. Елементи за по-добро публично управление

Публичната администрация е част от по-широката рамка за публично управление²⁶. Ето защо политическият контекст трябва да бъде взет предвид при разработването и осъществяването на административните реформи²⁷.

²⁴ Pollitt Christopher, *Advanced Introduction to Public Management and Administration* (По-задълбочено запознаване с публичното управление и администрацията), Edward Elgar Publishing, 2016 г.

²⁵ Mazzucato Mariana, *Mission-Oriented Innovation Policy* (Ориентирана към мисията политика за иновации), Работен документ на Институт за иновации и обществена цел, 2017-1.

²⁶ Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Реформа на публичното управление: Сравнителен анализ), трето издание, Oxford University Press, 2011 г.

²⁷ За общ преглед на инструментите за политическо-икономически анализ вж.:

В настоящия раздел се разглеждат възможностите за държавите членки да създадат по-качествени публични администрации. Следните пет взаимосвързани величини са от значение за всички публични сектори и политики²⁸.

Резултати и отчетност	
Институционални структури и процеси	Управление на публичната служба и човешките ресурси
Разработване и прилагане на политиката	Предоставяне на услуги

3.2. Резултати и отчетност

Тъй като сложността на съвременното общество и очакванията правителствата да осигуряват резултати рязко се увеличават, доминиращите транзакционни подходи²⁹ в публичното управление, трябва да бъдат заменени от системно мислене³⁰. Ключов елемент на такъв подход е отчетността на управлението, основана на заслуги³¹, прозрачност и ангажиране на

Mcloughlin, C., *Political Economy Analysis: Topic Guide* (Политическо-икономически анализ: Тематично ръководство) (второ издание), GSDRC, University of Birmingham, UK, 2014 г.

²⁸ Взаимосвързаният и изключително актуален аспект на *управлението на публичните финанси* се разглежда в отделен информационен документ.

²⁹ Morieux, Yves and Tollman, Peter, *Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated* (Шест прости правила: Как да управляваме сложността без усложнения), Harvard Business Review Press, 2014 г.

³⁰ ОИСР, Системни подходи към предизвикателствата в публичния сектор: Работа с промяната, OECD Publishing, Париж, 2017 г.

³¹ За подход за измерване на меритокрацията вж. Charron, Nicholas, et al., *Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator* (Измерване на меритокрацията в публичния сектор в Европа, нов национален и поднационален показател), серия работни документи, Институт по качество на управлението, Университет на Готенбург, 2015 г.

гражданите. Публичните органи трябва да използват по-добре знанията, преценката, инициативността и почтеността на своите служители, за да реализират по-голяма обществена стойност³².

3.3. Институционални структури и процеси

Институционалният пейзаж на дадена държава обикновено се състои от множество различни организации под формата на министерства, агенции и други публични органи, които действат на национално, регионално или местно равнище. Качеството на взаимодействие между тези органи оказва значително влияние върху ефективността или неефективността на управлението на дадена държава.

Следните възможности биха могли да допринесат за подобряване на цялостната система:

Подобряване на системната производителност чрез подобряване на качеството на взаимоотношенията и сътрудничеството;

Укрепване на многостепенното управление, включително използване на функционално картографиране и прегледи, за да се изяснят отговорностите и да се намали припокриването;

Гарантиране, че правомощията/отговорностите се отделят необходимите ресурси на всяко административно равнище;

Насърчаване на междуобщинското сътрудничество, включително обединяването на ресурси, както и насърчаване на мрежите в рамките на всяко равнище на управление и между тях;

³² Подход, насърчаван от така наречената рамка за нов синтез, вж.: Bourgon, Jocelyne, A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (Нов синтез на публичната администрация: услугите през 21-ви век), School of Policy Studies, Queen's University, 2011 г.

Рационализиране и опростяване на процесите и популяризиране на концепцията и практиката на оперативна съвместимост в администрациите и между тях;

Използване на холистично разработени ИКТ решения, които могат да трансформират взаимодействието и комуникациите в институциите и между тях и по този начин да подобрят ефективността на публичните администрации.

Няма универсален подход за организиране на публичния сектор. Необходим е диференциран подход, при който се вземат под внимание разходите и ползите от проектирането и управлението на различни комбинации от стилове на управление за постигане на желаните резултати и оптимизирано разпределение на ресурсите въз основа на различните нужди³³. Традиционните йерархии все повече се заменят с нови форми на организация, което поставя нов акцент върху това, което може да се нарече **капацитет за сътрудничество**. Така нареченото мрежово управление се основава на сътрудничеството и координацията в рамките на публичната администрация и със заинтересованите страни и посредниците. Това включва преодоляване на изолираността³⁴ в различни административни единици, като същевременно се споделят инфраструктура, процеси, данни, активи, знания, ресурси, съдържание и инструменти³⁵.

Мрежата за решаване на проблеми в рамките на вътрешния пазар (СОЛВИТ)³⁶ е пример за мрежа в

³³ Meuleman, Louis, Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations (Публичното управление и метауправлението на йерархиите, мрежите и пазарите — Изпълнимост на проектирането и ръководенето на комбинации на стилове на управление), Springer, 2008 г.

³⁴ Tett, Gillian, The Silo effect (Ефектът на изолацията), Simon & Schuster, 2015 г.

³⁵ Европейска комисия, Визия за публичните услуги, 2013 г.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

рамките на органите на държавите от ЕС и между тях. Тя може да помогне за решаването на административни проблеми, свързани с живота или извършването на стопанска дейност в друга държава от ЕС. Успехът на подобни мрежи изисква активното участие на държавите членки и капацитет за своевременно осигуряване на резултатите, които гражданите и предприятията очакват.

Същевременно сляпото разрушаване на институционални единици може да доведе до изчезване на официални структури, които може да бъдат необходими за осигуряване на ефективност и отчетност³⁷.

Подобно на организационните структури, които трябва да постигнат равновесие между йерархията и сътрудничеството, предимствата на **политическата, административната и фискалната децентрализация** също трябва да се претеглят спрямо възможностите за рационализиране, опростяване и икономии от мащаба³⁸.

За да функционира добре **многостепенното управление**, трябва да бъдат ясно определени отговорностите на поднационалните органи. Техните правомощия, ресурси и капацитет трябва да съответстват на отговорностите им. Териториалното разделение трябва да бъде жизнеспособно, а границите — безспорни. Обхватът на намесата отгоре-надолу в автономията на

³⁷ Niestroy, Ingeborg and Meuleman, Louis, Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs (Приобщаване на изолираните: условие за изпълнение на целите за устойчиво развитие), IISD, SDG Knowledge Hub, 2016 г.

³⁸ Netivist, Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach? (Политическа организация: централизация срещу децентрализация — кой е най-добрият подход?), 2015 г.

поднационалните органи следва да бъде ясно регламентиран³⁹.

3.4. Управление на публичната служба и човешките ресурси

Служителите са основният актив на публичните организации. Предвид застаряването и увеличаването на автоматизирането на рутинните процеси, трябва да се постави по-голям акцент върху предвиждането и реагирането на стратегически въпроси. Това изисква качествено ръководство, което да ангажира целия персонал. Някои конкретни възможности за организационно развитие чрез управление на човешките ресурси включват:

Планиране на работната сила, за да се подобрява ефективността чрез осигуряване на подходящите хора с подходящите умения в подходящия момент;

Привличане на нови служители към публичните администрации чрез изграждане на по-добра работодателска марка и по-добро управление на талантите;

Създаване на възможности за мобилност в рамките на институциите и между тях, за да се споделя ноу-хау и да се изгражда гъвкавост и способност за реагиране, но без да се забравят стабилността и надеждността, които също са важни;

Улесняване на разширяването на ролята на ръководителя, за да действа и като посредник и поддръжник на екипа, а не само като контролор и вземащ решения; Използване на системи за управление на качеството с цел самоусъвършенстване;

Поощряване на работата в екип и сътрудничеството, управлението на

³⁹ Buis, Hans and Boex, Jamie, Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities (Подобряване на ефективността на местните органи чрез укрепване на техните 5 основни способности), VNG International, 2015 г.

знанията, както и мрежите за учене и ученето между поколения;

Набиране на служители въз основа на компетентностите, служебно повишаване и развитие, при което се признават заслугите и се насърчава непрекъснатото учене и развитие;

Създаване на стимулиращи работни места и увеличаване на доверието в персонала, за да се мобилизират и оправомощат служителите и да се използва максимално разнообразието на работната сила; проучвайте и оценявайте удовлетвореността на персонала;

Създаване на по-широка рамка за управление на ефективността, за да се отрази реалността на непрекъснато променящата се среда, необходимостта от гъвкавост, както и отчетността, постигането на резултати и следователно значението на непрекъснатото обучение.

Необходими са системи и инструменти, които да позволят на организациите да трансформират мълчаливото и имплицитното знание в експлицитно знание, което може да се споделя в организацията. Това може да направи организациите по-малко уязвими на тежестта на персонал и да намали риска от загуба на ефективност.

Желателно е да използват **практики, основаващи се на обратната връзка**, с цел да се повишава мотивацията, сътрудничеството и професионализма в публичната администрация. Ако не се управляват правилно обаче, практиките по отношение на човешките ресурси могат да бъдат разединяващи и демотивиращи и да пречат на работата в екип.

Подобряването на управлението на човешките ресурси в публичните органи зависи силно от контекста и моделите не винаги могат да се

заимстват⁴⁰. Ясно е обаче, че това, което се случва вътре в организацията, има пряко въздействие върху способността и капацитета ѝ да осигурява политики и услуги.

3.5. Разработване и прилагане на политиката

„Няма нищо по-важно за напредъка на нашите икономики и общества от доброто регулиране. Под „добро“ регулиране се разбира видът регулиране, който постига легитимните цели на обществената политика по ефективни от икономическа гледна точка начини; регулиране, което служи за подобряване на благосъстоянието на общността като цяло.“⁴¹

Процесът на политиката не е само линеен и съставен от последователни етапи, но включва и взаимосвързани и взаимозависими елементи, както и вериги за обратна връзка. Влиянието на политическите решения винаги следва да се предвижда, макар че никога не може да бъде изцяло предсказано. Механизмите за обратна връзка са от съществено значение за коригиране на поетия курс, когато политиката не постига своите цели. Най-засегнатите от политическите решения, по-специално гражданите и предприятията, следва да бъдат активни участници в процеса на вземане на решения.

Възможностите за това включват:

Създаване на аналитичен капацитет и по-добра база от доказателства, както и прилагане на анализи на данни, дизайнерско мислене и аналитична информация за поведението в процеса на изготвяне на политики;

⁴⁰ Demmke, Christoph, Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries (По-добра работа с по-малко? Бъдеще на държавните служители, политика на реформите в управлението на държавните служители в 32 държави), Peter Lang, 2016 г.

⁴¹ ОИСР, „Перспективи на ОИСР относно регулаторната политика през 2015 г.“, OECD Publishing, Париж, 2015 г.

Ангажиране на гражданското общество, изследователските и професионалните организации за съвместно създаване и разработване на политики на ранен етап;

Създаване на ефективен център на управление за определяне на стандарти, договаряне на политики без оглед на институционалните граници и наблюдение на изпълнението;

Преминаване към изпитване/експериментиране и отразяване, текущо наблюдение и корекция в реално време (приемане и адаптиране);

Увеличаване на прозрачността и откритостта и предоставяне на данни за разработването на по-добри продукти и услуги.

Следването на законосъобразни процедури и осигуряването на достатъчни консултации водят до по-широко приемане на избраните политики. Препоръчително е да се избягва „присвояването“ на политики, при което тесни интереси монополизират изготвянето на политики за сметка на интересите на по-широкото общество.

Мислене извън законодателната рамка. Въпреки че законодателството продължава да бъде преобладаващ инструмент на политиката, някои държави все повече експериментират с аналитична информация за поведението, за да постигнат желаните политически резултати⁴².

Ключовите предизвикателства не са проблеми, свързани с един сектор или една организация. Държавите членки са експериментирали със специализирани аналитични отдели, лаборатории за политики (например CPB в Нидерландия, MindLab в Дания или Nudge Unit в Обединеното кралство) и работни групи (например фючърсни изследвания във Финландия или „Интелигентна мрежа“ в Нидерландия).

Ролята на данните е много важна за създаването на ефективни и надеждни

политики, тъй като осигуряват солидна база от доказателства. Това предполага събиране и тълкуване на данни от множество източници и гледни точки и оспорване на предубеждения и настоящи практики при търсенето на по-ефективни политически решения⁴³. Наличието на основни статистически данни е от ключово значение. Представителите на секторите на политиката трябва да изяснят кои основни данни са им необходими.

Капацитетът за осигуряване на политики и законодателство е още една необходима предпоставка. *Пропуските в изпълнението*, т.е. степента, до която съществуващата регулаторна база не се изпълнява или некачественото изпълнение не се контролира правилно и не се санкционира, е сериозно предизвикателство за надеждността на администрацията. В такива случаи съществува проблем с качеството на независимите проверки и обществения надзор.

Системата **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** за обмен на експерти е инструмент за партньорско сътрудничество, който осигурява нужния експертен опит в различните държави. Инструментът, ориентиран към търсенето, осигурява пряк отговор на конкретни искания от националните или регионалните органи, управляващи [европейските структурни и инвестиционни фондове](#), чрез мисии на експерти, посещения с учебна цел и специализирани семинари.

[TAIEX-EIR P2P](#) е друг инструмент на Комисията за подпомагане на обмена на опит между националните, регионалните и местните публични органи, отговарящи за прилагането на правото и политиката на ЕС в областта на околната среда.

3.6. Предоставяне на услуги

Това е точката, в която политиката кръстосва път с ежедневието на гражданите. Настоящите социални, технологични и икономически промени създават нови очаквания за публичните услуги. Много потребители очакват

⁴² ОИСР, „Аналитична информация за поведението и нови подходи към политиката — гледни точки от практиката“. обобщение от международен семинар, Париж, 2015 г.

⁴³ Европейска комисия, „Качество на публичната администрация — набор от технически средства за специалистите“, 2015 г.

персонализирани, опростени или автоматизирани услуги, които се предоставят чрез предпочитаните от тях канали, чиято степен на мобилност нараства⁴⁴.

Следователно може да се обърне внимание на следните възможности:

Разбиране на нуждите и очакванията на гражданите, бизнеса и другите администрации по отношение на публичните услуги, например чрез използване на проучвания, целеви групи, тайно пазаруване, картографиране на маршрутите на клиентите, анализ на житейски събития и основаващи се на съпричастност техники;

Предоставяне на услуги по време, на място и с темпове, които са най-удобни за потребителите, и комбиниране на принципа „цифрови по подразбиране“ с многоканални възможности⁴⁵;

Създаване на възможност за регистрация „само веднъж“ и центрове за „обслужване без гише“ (в които услугите се предоставят автоматично въз основа на права), предлагане на публични услуги въз основа на технологиите в облак, които позволяват на потребителите да направят свои собствени пакети с електронни услуги, и преминаване към принципа „цифрови по подразбиране“;

Преглед на целия портфейл от услуги, за да се провери дали има припокриващи се или остарели услуги;

Спиране на текущи модели на обслужване и замяна на остарели услуги с цел постигане на по-добри резултати;

Преминаване към споделени вътрешни услуги, когато е целесъобразно, с цел да се повиши ефективността и по-специално услугите да отговарят в по-голяма степен на нуждите на клиентите;

Насърчаване на гражданите и организациите на гражданското общество да използват своя опит като

⁴⁴ Европейска комисия, Сравнителен анализ за електронното управление (e-Government Benchmark Report), 2017 г.

⁴⁵ The Vanguard Periodical, The Vanguard Method and Digital (Авангардният метод и цифровизацията), 2017 г.

потребители на услуги, за да участват в съвместно създаване и разработване на услуги с публичните администрации и да споделят ангажираността, както и да сътрудничат при пускането на услуги в употреба.

Оперативната съвместимост и „трансграничността по подразбиране“ стават все по-важни принципи при формирането на обществени политики в резултат на нарастващата цифровизация и интернационализация на обществото.

Възприемането на услугите за **електронна идентификация и удостоверяване** може да подобри сигурността и удобството на всички онлайн операции, като например подаване на данъчна декларация, записване в чуждестранен университет, регистриране на дружество в друга държава членка, подаване на онлайн оферта за обществена поръчка и т.н.

Стратегията **„цифрови по подразбиране“** на равнище ЕС може да доведе до около 10 милиарда евро годишни спестявания⁴⁶. Преминаването към цифровите технологии е от съществено значение и за ефективното и отговорно управление на публичния бюджет⁴⁷.

Прилагането в ЕС на принципа **„само веднъж“** вероятно ще доведе до годишни нетни спестявания на равнище ЕС от около 5 милиарда евро годишно до 2017 г.⁴⁸.

Потребителите днес очакват също така публичните администрации да бъдат отворени и прозрачни и да им позволяват да следят административните процеси и процедури, да дават обратна информация за качеството на предоставяните услуги, да допринасят за подобрения в администрацията и за прилагането на нови идеи. Консултацията трябва да се

⁴⁶ Европейска комисия, „Проучване на съвместно извършване на услуги при електронното управление (SMART 2010/0075)“, 2010 г.

⁴⁷ Европейска комисия, сравнителен анализ за електронното управление (e-Government Benchmark Report), 2017 г.

⁴⁸ Европейска комисия, „Изследване на електронното управление и намаляване на административната тежест (SMART 2012/0061)“, 2012 г.

разглежда като непрекъснат процес, който започва с идентифициране на първоначалните нужди и очаквания и има за цел да следи и оценява удовлетворението от изпълнението на предпочитанията по време на предоставянето на услугите или развитието им⁴⁹.

Предоставянето на информация в публичния сектор в електронен формат е мощен начин за подпомагане на предприятията, управляващи потоци от данни и съответно растежа. Очаква се то да доведе до икономическа печалба от около 40 милиарда евро годишно⁵⁰. Прякото въздействие на свободно достъпните данни върху икономиката на ЕС се оценява на 32 милиарда евро през 2010 г., като прогнозният годишен темп на растеж е 7 %⁵¹.

ИКТ и автоматизацията са безспорни движещи сили за по-добро предоставяне на публични услуги, но трябва да се обърне внимание и на някои рискове:

Да не се цифровизира бюрокрацията — Технологичните съображения следва да се разглеждат в края на подходите за интегриран дизайн въз основа на рационализирани процеси — в противен случай има риск да се цифровизира бюрокрацията вместо да се осигури безпрепятствено обслужване.

Споделяне и повторно използване на инструменти, системи услуги⁵² —

⁴⁹ Европейска комисия, „Качество на публичната администрация — набор от технически средства за специалистите“, 2015 г.
⁵⁰ Vickery, Graham, Review of recent studies on PSI re-use and related market developments (Преглед на последните проучвания за повторното използване на информацията в публичния сектор и свързаното с нея развитие на пазара), 2011 г.

⁵¹ Capgemini Consulting, The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data (Икономиката на свободно достъпните данни — отключване на икономическата стойност чрез осигуряване на достъп до държавни и публични данни), 2013 г.

⁵² Deloitte, Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment (Изследване на архитектури за електронно управление, ориентирани към облачни технологии и услуги) (за Европейската комисия), 2011 г.

изкушението да се преоткрива топлата вода в ИКТ е значително. Много ИКТ проекти са надценени и с недостатъчна ефективност. Много доказани цифрови решения за публични услуги вече съществуват и са свободно достъпни от различни програми на ЕС като Механизма за свързване на Европа⁵³ (МСЕ) или програмата ISA (решения за оперативна съвместимост за европейските публични администрации) чрез платформата JoinUp⁵⁴.

Защита на данните — особено важно е да се спазват изцяло правилата за защита на данните. Ако това не се прави, гражданите ще загубят доверие в публичните администрации.

Сигурност — киберзаплахите са трансграничен проблем и оказват негативно въздействие върху нашата икономика, върху основните права на гражданите и върху обществото като цяло. Защитата на личните данни, неприкосновеността на личния живот и поверителността са важни предпоставки за увеличаване на доверието и възприемането на цифровите услуги.

3.7. Управление на успешна реформа — фактори за успех

Централно значение има въпросът как да се проектират и осъществяват реформи, които да доведат до очакваните резултати и ползи. Разглеждането на конкретния контекст, включително на политическия процес⁵⁵, е важна отправна точка. Ето някои допълнителни взаимосвързани съвети за успешни реформи⁵⁶:

Реформите следва да се основават на **предварителни оценки** на конкретни обстоятелства и доказателства за ключови предизвикателства и недостатъци;

Административните реформи следва да са съсредоточени по-малко върху намаляване на разходите и повече **върху целите/резултатите** и да имат за цел по-широкото ангажиране на обществеността и служителите;

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

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

⁵⁵ Hammerschmid, et al. 2016 г.

⁵⁶ Hammerschmid, et al. 2016 г.

Промяната на официалните структури и правила **не е достатъчна** и понякога не е необходима;

Развиване на потенциала на държавните служители, за да развият своите умения и компетенции за в бъдеще. Съсредоточаване върху административната култура, включване в средносрочни и дългосрочни планове за преход към по-нови, малки, гъвкави организации, приобщени към ценностите на публичния сектор⁵⁷;

Нивото на **автономност на управлението** и политизирането могат да ограничат изпълнението и въздействието на реформата;

Обръщане на внимание на **ритъма и темповете** на реформите; избягване на претоварването на реформата!

Предприемане на прагматичен подход: използване на прости системи, които са от значение както за ръководството, така и за персонала;

Няма бързи решения: търпението и постоянството са важна част от успешните реформи;

Не смятайте реформите за политическо или техническо мероприятие — **комуникацията, търсенето на консенсус и изграждането на доверие** са наложителни;

Изпълнението следва да се основава на **непрекъснат преглед/оценка** на това, което работи и което не работи.

4. КРЪСТОСАН АНАЛИЗ НА СЪСТОЯНИЕТО

4.1. Приоритети на реформите в държавите членки

Какви са възприятията за приоритетите за реформа на публичната администрация? Според проучване сред ръководители в публичната сфера в избрани държави членки⁵⁸ цифровите услуги или услугите на електронното управление са на челно място в дневния ред наравно с по-доброто

⁵⁷ Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity (Сравнителен анализ — в епохата на бюджетните ограничения), Oxford University Press Oxford, 2017 г.

⁵⁸ Hammerschmid, et al. 2016 г.

сътрудничество и партньорство в публичния сектор.

След това идва съсредоточаването върху прозрачността. Съкращаването продължава да бъде важно, както и подобряването на продуктите/резултатите и намаляването на бюрокрацията. Приватизацията, създаването на агенции и възлагането на външни изпълнители загубиха много от значението си като приоритети на реформата.

Фокусът върху „отчетност, основана на показатели“ при измерването на ефективността постепенно се измества от фокус върху „обучение, основано на показатели“⁵⁹.

4.2. Вдъхновяващи примери за реформи в публичната администрация в ЕС

В избраните по-долу вдъхновяващи примери са представени шест различни случая с различен мащаб, обхват, подсектор и контекст⁶⁰, които показват начини за справяне с предизвикателствата и използване на възможностите, описани в предишните раздели.

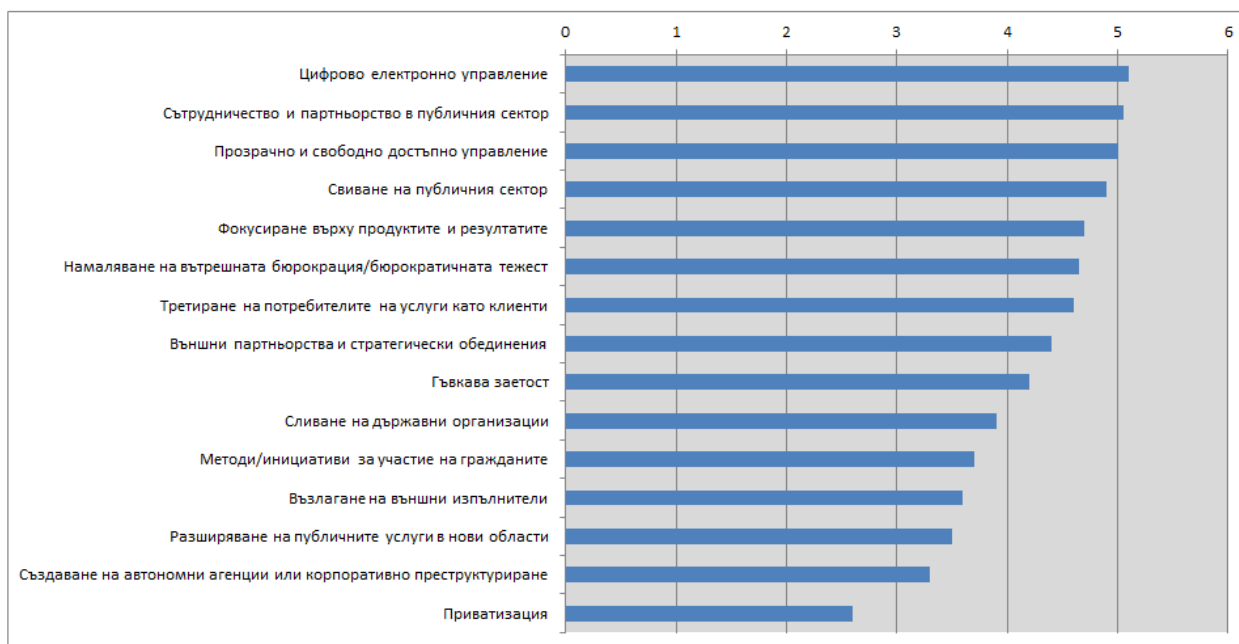
Многоизмерна реформа на публичната администрация в Испания

Екстремният натиск върху бюджета, предизвикан от финансовата криза през 2008 г., накара испанското правителство да осъзнае, че е необходима широкообхватна и фундаментална промяна в публичната администрация.

⁵⁹ Van Dooren, Wouter, et al., Performance Management in the Public Sector (Управление на ефективността в публичния сектор), Routledge, London, 2015 г.

⁶⁰ За много повече вдъхновяващи примери, моля, вж. „Качество на публичната администрация — набор от технически средства за специалистите“, Европейска комисия, 2015 г.

Фигура 5 – Приоритети на реформите в избрани държави членки



Източник: Hammerschmid, et al. 2016 г.

Всеобхватността на подхода и стриктното изпълнение, съчетани с внимателно наблюдение на резултатите, превръщат този случай в образцов пример:

Комисията за реформа на публичните администрации (CORA) бе създадена към службата на заместник министър-председателя на Испания в сътрудничество със заинтересованите страни на високо равнище, с цел да се подобри ефективността и ефикасността на публичната дейност и да се намалят разходите, без да се понижава качеството на предоставяните услуги. CORA се фокусира върху премахването на административното дублиране, увеличаването на административното опростяване, управлението на общи услуги и ресурси и институционалната администрация. CORA предложи 218 мерки, насочени към подобряване и опростяване на функционирането на публичните администрации както на национално, така и на местно равнище.

Тези мерки се прилагат систематично от Службата за изпълнение на административните реформи (OPERA), а резултатите от гледна точка на ефективността, административната яснота, икономии на разходи и по-доброто обслужване редовно се отчитат и контролират от CORA.

Постигане на резултати чрез опростяване на служителите в Белгия

Повечето реформи в публичната администрация се извършват с политическа цел и се организират отгоре надолу. Вдъхновяващ пример от Белгия показва обаче, че положителна промяна може да се постигне и чрез добро управление на равнището на организациите.

Федералната публична служба за социално осигуряване (FPS) бе трансформирана от „най-лошото министерство в западното полукълбо“ в „най-привлекателния работодател в Белгия“, по думите на Frank van Massenhove, който пое управлението ѝ през 2002 г. Van Massenhove използва уникален стил на управление, основаващ се на доверие, автономност и гъвкавост на служителите, като същевременно е посочил много ясно какви са очакваните резултати. Членовете на персонала работят в самоорганизирани екипи с малка намеса от страна на ръководството. Хората са свободни да

работят където искат, което намалява нуждата от офис пространство. Това е довело до огромни икономии на текущи разходи. Оставащото офис пространство е предназначено да насърчава сътрудничеството и работата в екип. Подходът е направил FPS най-атрактивния работодател в публичния сектор в Белгия. Културата, стилът на управление, работните практики и физическата среда са допринесли за съществено подобрене на производителността. Синдромът на професионално изчерпване (burn-out) и отсъствията поради болест са почти изцяло изчезнали.

Семейни помощи за деца без подаване на заявление в Австрия

Електронното управление е важна тема в модернизиранието на публичната администрация. При все това, истинският му потенциал за осигуряване на по-добри услуги, по-интегрирана организация и пониски разходи не може да бъде реализиран толкова лесно на практика. Австрия дава пример как преосмислянето на процесите може да донесе ползи както за гражданите, така и за администрацията:

Проектът „Семейни помощи за деца без подаване на заявление“ е решение за „обслужване без гише“, основано на интегрирането на процесите и оперативната съвместимост. Преди проекта гражданите трябва да подадат индивидуално заявление за семейни помощи за деца в данъчната администрация, по пощата или онлайн (само 20 % от заявленията). След това служителите събират необходимите данни и правят оценка на приложението.

След проекта уведомлението от болницата за раждане на живо дете задейства напълно автоматизиран процес. Системата генерира сертификат за раждане и проверява правото на получаване на семейни помощи за деца чрез съответствието на необходимите данни в съответните бази данни. Заявлението се обработва средно в рамките на два дни. В повече от 60 % от случаите се извършва автоматично плащане. В 45 % от останалите случаи в допълнение се изискват само банкови данни. Спестеното време за гражданите се оценява на около 39 000 часа годишно. Регистрираният процент грешки е 2 %. Чрез намаляване на работата по обработване на заявления, администрацията може да пренасочи своите служители към други задачи, изискващи човешко участие.

Развитие на ориентирана към бъдещето политика във Финландия

Повечето публични администрации имат реактивен подход към проблемите. Подготовката да се предвиди бъдещето може да бъде наложителна в среда, чиято променливост, непредсказуемост, сложност и неяснота непрекъснато нараства. Финландия дава пример за това:

Финландският **Комитет за бъдещето** представлява постоянен комитет от 17 парламентаристи, представляващи всички партии, и се основава на Конституцията. Членовете обсъждат въпроси, засягащи бъдещото развитие, като действията им имат за цел да осигурят далновидност на управлението. Те не участват в законодателни предложения или осъществяването на контрол. Те действат като съветници, извършват необходимите насочени към бъдещето изследвания и оценяват технологичното развитие и обществените последици от политиките. Те използват техники на участието като изслушвания на гражданите и краудсорсинг, за да разработят подходяща методология за изследване на бъдещето. Работата им например оказва влияние върху политиката в областта на здравеопазването, като променя мисленето във финландската политика в посока разглеждане на дългосрочни бъдещи възможности.

Осигуряване на по-добри публични услуги – картографиране на маршрутите на клиентите във Франция

Гражданите и предприятията очакват по-добри публични услуги, които улесняват спазването на правилата и са удобни за клиентите.

Дата: 22.11.2017 г.

Франция предприе стъпки, за да отговори на тези очаквания:

Генералният секретариат за модернизирание на публичните дейности (Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) има истински ориентиран към потребителите подход за предоставяне на обществени услуги, който обхваща цялата административна процедура. Това включва взаимодействие с редица държавни агенции, документи, които трябва да бъдат предоставени, случаи, които трябва да бъдат разгледани, и срокове, които трябва да бъдат спазени. Подходът вече улеснява административните взаимодействия на редица потребители: от подготовката за пенсиониране до създаването на предприятие, справянето със смъртта на близък член на семейството или записването в изборителния регистър. Опитът от този подход показва, че етапът на вслушване в потребителите помага бързо да се идентифицират конкретните начини, по които може да се подобри предоставяната услуга. Той доказва също така, че най-ефективните подобрения не винаги са най-сложни за въвеждане.

5. ПОЛЕЗНИ ИЗТОЧНИЦИ:

- Информационни документи за европейския семестър
https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_en
Вж. по специално: Данъчно облагане, борба с корупцията, обществени поръчки, ефективни съдебни системи, устойчивост на публичните финанси
- Европейска комисия — „Качество на публичната администрация — набор от технически средства за специалистите“
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=bg>
- Европейска комисия, План за действие за електронно управление
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Европейска комисия, Европейски портал за данни
<http://www.europeandataportal.eu/en/dashboard>
- Европейска комисия, Визия за публичните услуги
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Европейска комисия, информационни документи за електронното управление
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Европейска комисия, „Проучване на анализа на потребностите от трансгранични услуги и оценка на организационните, правните, техническите и семантичните бариери (SMART 2011/0074)“, 2011 г.
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- Инструмент за партньорско сътрудничество TAIEX (Програма за техническа помощ и обмен на информация) — Преглед на изпълнението на политиките на ЕС в областта на околната среда
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- European Public Administration Network (Европейска мрежа на публичната администрация)(EUPAN)
<http://www.eupan.eu/>
- ОИСР — Обсерватория на иновациите в публичния сектор
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- ОИСР — Препоръка на Съвета относно стратегиите за цифрово управление
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA — Принципи на публичната администрация
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Примери

- Реформа на публичната администрация в Испания
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Федерална обществена служба за социална сигурност, Белгия
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Семейни помощи за деца без подаване на заявление в Австрия
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Планиране на политиката във Финландия
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Картографиране на маршрутите на клиентите във Франция
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

ТЕХНИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ПРЕГЛЕД НА ПОДКРЕПАТА НА ЕС ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Инициативите и подкрепата на Европейската комисия в тази област обхващат: финансиране, елементи на политическа рамка за електронно управление, научни изследвания, технически насоки и подкрепа.

Финансиране

Ключовите източници на финансиране включват [Европейския социален фонд](#) и [Европейския фонд за регионално развитие](#):

- По линия на [тематична цел 11](#) се финансира „Повишаване на институционалния капацитет на публичните органи и заинтересованите страни и допринасяне за ефективна публична администрация“ чрез ЕСФ/ЕФРР с бюджет от около 4,2 милиарда евро в 17 държави членки.
- ЕФРР допълва усилията с фокус върху инфраструктурата на електронното управление по [тематична цел 2](#).
- Комисията помага за укрепване на административния капацитет на националните и регионалните администрации чрез подобряване на структурите, човешките ресурси, системите и инструментите: http://ec.europa.eu/regional_policy/bg/policy/how/improving-investment/.
- Чрез [Механизма за свързване на Европа](#) се инвестира в трансгранична оперативна съвместимост на електронното правителство и се насърчава повторното използване на общи ключови цифрови възможности.

Политиката на електронно управление

Най-добре развитата политическа рамка е в областта на електронното управление:

- В [Плана за действие за електронно управление за периода 2016—2020 г.](#) се определя визия за публичните администрации, която се основава на основните принципи и политически приоритети.
- В [Регламента относно електронната идентификация](#) е определена предсказуема правна рамка за лицата, дружествата (по-специално за малките и средните предприятия (МСП)) и публичните администрации за уверено преминаване към цифровизация чрез използване на електронна идентификация и удостоверителни услуги (т.е. електронни подписи, електронни печати, електронно отбелязване на датата и часа на обработка, услуга за електронна доставка и удостоверяване на автентичността на уебсайт).
- **Проучванията** помагат да се разбере по-добре как да се намали административната тежест, да се премине към свободно достъпно управление и да се анализира стойността на новото поколение услуги на електронното управление (вж. препратките).
- **Споделянето на добри практики** и базите данни с възможност за търсене на съответните случаи на електронно управление също представляват важни механизми за обучение и подкрепа.

Подкрепа за изследвания и иновации

Освен това ЕС финансира проекти за научни изследвания и иновации чрез Седмата рамкова програма/„Хоризонт 2020“, например [LIPSE](#) (Учене от иновациите в средата на публичния сектор), [COCOPS](#) (Координиране на сближаването в публичния сектор на бъдещето) или [OPSI](#) (Обсерватория на иновациите в публичния сектор на ОИСР).

Проучването [Изводи за поведението, прилагани към политиката](#) (VIAP) на Съвместния изследователски център на Комисията помага да се направи оценка на статуквото и да се усъвършенстват знанията с цел подобряване на създаването на политики.

Насоки и техническа подкрепа

Комисията насочва и подпомага държавите членки чрез [„Качество на публичната администрация — набор от технически средства на ЕС“](#) и улеснява ученето между партньори и работата в мрежи.

За да помогне на държавите членки да подобрят администрацията си на базата на търсенето, Комисията създаде [Служба за подкрепа на структурните реформи](#), която ще оказва техническа подкрепа чрез *Програмата за подкрепа на структурните реформи*.

Не на последно място, Европейската комисия финансира [Европейската награда за постижения в областта на публичната администрация](#), която се връчва от Европейския институт по публична администрация (EIPA).

ТЕХНИЧЕСКО ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ОБЩЕСТВЕНИ ПРОМЕНИ И ПРОИЗТИЧАЩИТЕ ОТ ТОВА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Обществени промени	Предизвикателства пред публичната администрация
Глобализация	Увеличаването на взаимосвързаността и сложността в обществото затруднява прогнозирането на тенденциите в развитието. Непрекъснатите смущения в съвременното общество изискват постоянно адаптиране, което традиционното управление и организационните практики не могат да задоволят. Стремещът към оптимизация и ефективност намалява устойчивостта на публичните организации и системи. Необходимостта от гъвкави публични администрации е предизвикателство за някои от традиционните им принципи.
Демографски промени	Застаряващото население оказва все по-голям натиск върху публичните системи и изисква нови политически решения и услуги, както и различен начин за използване на ресурсите. Голяма част от персонала на публичната администрация предстои да се пенсионира и е необходимо да се привличат нови служители от намаляващия брой млади хора, които навлизат на пазара на труда.
Изменение на климата	Повишените рискове, свързани с околната среда, изискват нови умения и възможности на всички нива на администрацията за хоризонтално интегрирани, основани на доказателства и иновативни процеси на управление. Възможностите и инфраструктурата трябва да бъдат адаптирани.
Технологични промени	Новите технологии внасят промени във всеки аспект от нашия живот. При управлението трябва да се намери правилният баланс между улесняването на промяната и гарантирането на открита и лоялна конкуренция. Новите технологии изискват нови разсъждения за това как да се гарантира сигурността, неприкосновеността на личния живот, прозрачността, равенството и свободата на изразяване на мнение. Иновациите изискват големи дългосрочни инвестиции. Те могат да се конкурират с други приоритети за публично финансиране. Технологичното развитие изисква нови умения и компетенции от страна на публичните служители. Макар че преминаваме към цифрово предоставяне на услуги, цифровото разделение може сериозно да затрудни достъпа в някои ситуации. Цифровите технологии могат да възпроизведат бюрокрацията и да намалят способността на институциите да разбират и отговарят адекватно на нуждите на гражданите. Видовете работни места в публичната администрация ще се променят вследствие на цифровизацията на аналитичните задачи и напредъка на изкуствения интелект. Цифровизацията трябва да постигне баланс между централизация и децентрализация.
Икономически траектории	Обществените предизвикателства увеличават конкуренцията за ограничените публични средства. Бързо променящата се среда изисква правителствата да реагират бързо с централни стратегии. Натискът за краткосрочни спестявания създава необходимост от ясни приоритети, за да не бъдат засегнати основните услуги и възможности.
Обществено доверие в управлението	Границите на публичния сектор се размиват в резултат на приватизацията, възлагането на дейности на външни изпълнители и публично-частните партньорства и други съвременни методи за предоставяне на услуги и изготвяне на политики. Това има отражение върху публичната отчетност при предоставянето на политики и услуги; От националните правителства се очаква да реагират на глобалните кризи, които възникват отвъд националните граници. Естеството на политическата среда се променя. Обществените предизвикателства увеличават недоверието в управлението и неговите реакции. Социалните и политическите движения оспорват легитимността на държавата.

Източник: Базиран на Pollitt⁶¹ и собствена адаптация

⁶¹ Pollit, Christopher, Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective (Бъдещи тенденции в европейската публична администрация и управление: поглед отвън навътре), СОСОПС, 2014 г.