



УКРЕПВАНЕ НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ И НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

- ПИЛОТНА ДЕЙНОСТ В СЪТРУДНИЧЕСТВО С ОРГАНИЗАЦИЯТА ЗА ИКОНОМИЧЕСКО СЪТРУДНИЧЕСТВО И

Контекст

Качествените институции и добре функциониращите администрации са от значение за ефективността и въздействието на средствата от ЕС в държавите членки и регионите. От Седмия доклад за сближаване и последните проучвания от академичните среди и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) става ясно, че, от гледна точка на политиката на сближаване, регионите със слаби институции са изправени пред по-големи трудности при ефективното усвояване на средствата от Европейския фонд за регионално развитие и кохезионния фонд, както и при извличането на максимална полза от инвестициите, които тези фондове подпомагат. Качеството на управление на всички административни равнища оказва въздействие върху това доколко инвестициите за сближаване водят до по-голям растеж. Освен това, качествените институции (а чрез тях и институционалните практики) могат да окажат положително въздействие върху възвръщаемостта на инвестициите в рамките на политиката на сближаване, регионалната конкурентоспособност и икономическия растеж, докато неефективните институции ще имат неблагоприятен ефект. Ето защо, е от съществено значение да се инвестира в системата на управление, да се изгради подходящ капацитет на всички административни равнища с оглед управление на средствата от ЕС, както и да се разработят силни инвестиционни стратегии.

Пилотният проект

Пилотната дейност „Изграждане на административен капацитет в подготовка за програмния период 2021—2027 г.“ беше стартирана през юни 2018 година, с цел предоставянето на практическа експертна подкрепа от Комисията и от ОИСР за укрепване на административния капацитет на органите, участващи в управлението на средства от ЕС. Целта е да бъдат изпробвани и разработени нови решения за укрепване на административния капацитет за бюджетния период след 2020 година.

Първи етап

- ▶ Установяване на силните страни и специфичните слабости, които трябва да се преодолеят посредством приобщаващ консултационен процес с участието на всички съответни участници.
- ▶ Подготовка, с цел преодоляване на слабостите, на пътни карти, съдържащи етапи, цели и крайни срокове.

Втори етап

- ▶ Изпълнение на основните съответни действия от пътните карти.



Петте включени програми

- Програмата „Инфраструктура, транспорт, околна среда и устойчиво развитие“ в Гърция
- Регионалната програма „Lubelskie“ в Полша
- Регионалната програма „Extremadura“ в Испания
- Програмата „Конкурентоспособност и сближаване“ в Хърватия
- Програмата „Региони в растеж“ в България

Тази аналитична рамка беше в основата на процеса на диагностика, използван за разработването на пътни карти за изграждане на административен капацитет

Основни констатации



Предизвикателство 1: Управление на хора и организационно управление

- Управляващите органи обикновено разполагат с квалифицирани служители с професионални качества, които обаче не са възприемани или управлявани като стратегически актив.
- Налице е широко разпространено желание за повече обучение, но модулите за обучение и развитие нямат стратегическа визия и не се използват достатъчно.
- Управляващите органи трябва да могат да набират и да задържат най-добрите кадри, но смятат, че са ограничени във възможностите си за справяне с този проблем.



Предизвикателство 2: Изпълнение на стратегическата програма

- В своя стратегически подход за изпълнение на инвестициите, органите са изправени пред общи предизвикателства, които оказват въздействие върху тяхната ефективност.
- Има поле за изграждане на по-силни партньорства между заинтересованите страни, по-специално с бенефициерите, включително чрез по-целенасочени подходи, съобразени със специалните им нужди.



Предизвикателство 3: Благоприятстващи рамкови условия

- Рамковите условия, като например качество на регулаторната уредба, правна сигурност и стабилност, административни процедури, както и качество на институциите оказват значителен натиск върху цялостния капацитет за инвестиране и върху качеството на резултатите.



Предизвикателства на по-високи равнища

- Има поле за повече иновации по отношение на това как работят управляващите органи, както и по отношение на практическото изпълнение на програмите.
- Инициативите за изграждане на административния капацитет на управляващите органи следва да бъдат предприети в подходящ мащаб и посредством стратегически и всеобхватен подход.

Основни препоръки

Разработване на информационна база относно инициативи за подобрения в организацията, посредством провеждането на повече **систематични проучвания относно ангажираността на служителите**

Определяне на желаните компетентности и насочване на бизнес процесите, като например управление на изпълнението и обучение и развитие, с цел **подобряване и поощряване** на тези компетентности

Преразглеждане на дейностите по осведомяване на кандидатите и на **стратегии за изграждане на положителен имидж на работодателя** с цел разширяване на групата от квалифицирани кандидати

Проучване на възможностите за **вътрешна мобилност** за служителите, в това число краткосрочна ротация в различни звена на управляващия орган

Определяне на инвестиционни приоритети за оперативните програми (ОП), които отразяват потребностите от развитие на национално равнище и от регионално развитие, чрез включване на **заинтересованите страни** по ОП в процеса по определяне и утвърждаване на **инвестиционните приоритети**

Създаване на **форум за обмен** между управляващите и координиращите органи

Организиране на обучителни програми или семинари, насочени към разработването на надеждни **показатели за крайни продукти и услуги и за постигнати резултати, техники за оценка на данни и оценка на действия**, както и тяхното прилагане

Разработване на **стратегия и план за действие за изграждане на капацитет**, съобразени с различните видове местни органи, участващи в ОП, чрез основан на участие подход (диалог с местните органи и съответните национални органи)

Управляващи органи

Препоръки за предизвикателство 1: Управление на хора и организационно управление

За да имат квалифициран и адаптивен персонал, притежаващ правилната комбинация от компетентности, необходими за ефективното управление на средствата от ЕС, управляващите органи биха могли да предприемат следното:

- Да установят съществуващите и необходими компетентности за ефективно администриране на европейските структурни и инвестиционни фондове, чрез инструменти като рамката за компетентности на Европейската комисия и инструмента за самооценка, взаимоотношенията със служителите и заинтересовани страни, както и сравнителен анализ спрямо други управляващи органи.
- Да очертаят съществуващите умения и да установят силните страни и пропуските.
- Да проучат как съществуващите инструменти, като например модулите за обучение и развитие, фокус групите, неформалните мрежи за обмен на знания и т.н., биха могли да послужат като източник на информация при разработването или преразглеждането на рамка за компетентностите и оценка на уменията.

За да привлекат и наемат кандидати с подходящите умения, управляващите органи биха могли:

- Да използват допълнителни инструменти за привличане на кандидати извън традиционните групи кандидатстващи лица, например чрез социалните медии, засилено взаимодействие с университетите, преформулиране на длъжностните характеристики и възприемане на различна философия по отношение на порталите за кандидатстване.
- Да адаптират, когато е възможно, процесите за набиране на персонал, така че по време на оценяването да бъдат проверявани по-широк набор от умения и компетентности.
- Да обмислят как процесите по встъпване в длъжност и въвеждащите програми биха могли да се използват по-ефективно за своевременно навлизане на новите служители в работата и изграждане на необходимите умения, за да започнат максимално бързо да изпълняват пълноценно задълженията си.

За да подобрят дългосрочната и стратегическата ориентация на обучението и развитието, управляващите органи биха могли:

- Да изградят информационна база за потребностите от умения, като анализират пропуските (вж. по-горе) и съберат от служителите на оперативни равнища и ръководството обратна информация относно техните потребности от обучение и развитие, въз основа на която могат да бъдат предприети конкретни действия.
- Да възложат по-големи отговорности на служителите по отношение на собственото им професионално развитие чрез разширяване на комбинацията от възможности за обучение, до които те имат достъп, като например присъствени обучителни занятия, онлайн курсове, интерактивни семинари. Инструментът на Европейската комисия за подкрепа на обмен на добри практики — TAIEX-REGIO PEER2PEER — би могъл да се използва в подкрепа на тези усилия.
- Да приведат инициативите за обучение и развитие в съответствие с Европейската рамка за компетентностите и да я включат като част от текущите процеси по управление на изпълнението и професионално развитие.

За да подобрят ангажираността и мотивацията на служителите, управляващите органи биха могли:

- Да изградят информационна база чрез повече систематични проучвания на ангажираността на служителите, както и проучвания при напускане. Те следва да бъдат разпространени до възможно най-широка аудитория, за да се подобри съпоставимостта, като се обърне достатъчно внимание на предварителното разясняване на целите и получаването на подкрепа от висшето ръководство.
- Да подобрят комуникацията относно ключови бизнес процеси — като например управление на изпълнението — с оглед подобряване на достъпността на информация и повишаване на прозрачността при решения, които засягат професионалното развитие на служителите, например повишение, достъп до обучение, заплащане в зависимост от резултатите и др.
- Да разработят по-систематични процедури за получаване на подкрепа от висшето ръководство и за лидерство при инициативи за ангажираност на служителите чрез периодични събрания с широк кръг участници, дискуссионни групи, както и специализирано обучение за ръководители.

За да развият стратегически умения за планиране на работна сила с оглед посрещането на предизвикателствата, свързани с периода 2021—2027 г., управляващите органи биха могли:

- Да поставят отделите за човешки ресурси в по-стратегическа позиция, така че те да могат да играят по-голяма роля за постигане на организационните цели, по-специално чрез откриване, набиране и развитие на кадри с висок потенциал.
- Да наблюдават въздействието на политиките и процедурите в областта на човешките ресурси, да събират и правят преглед на данните за служителите и да приспособяват политиките, когато е уместно, включително чрез преразпределяне на бюджетни средства и човешки ресурси в съответствие с организационните цели.
- Да установят желаните компетентности и да насочват бизнес процесите, като например управлението на изпълнението и обучението и развитието, така че тези компетентности да бъдат подобрявани и поощрявани.

За да се гарантира, че организационната структура е пригодна за целта, управляващите органи биха могли:

- Да определят дали съществуващата организационна структура отговаря на предизвикателствата, свързани с периода след 2020 г., и дали е достатъчно гъвкава, за да се извлече полза от съществуващите възможности.
- Да определят полето за действие в ситуации, в които негъвкавото законодателство прави цялостната промяна трудно приложима, чрез провеждане на диалог между оперативния персонал и ръководството относно ресурсите и бизнес процесите.
- Да определят начини за постигане на съответствие на работния процес с човешките ресурси, като използват по-стратегически възможностите за временни или краткосрочни договори.

За да подобрят вътрешната мобилност и да осигурят по-добро съответствие на уменията, управляващите органи биха могли:

- Да сформират екип от служители с подходящи квалификации, умения и компетентности, които имат възможност да участват в краткосрочни командировки или работен обмен в различно звено от управляващия орган.
- Да включат вътрешната мобилност в плановете за управление на изпълнението и в плановете за обучение и развитие, така че тя да може да бъде използвана от ръководителите като инструмент за развитие на техните служители.
- Да предоставят на всички служители ясна информация относно възможностите, изискванията и очакванията, както и да опростят процесите по одобряване на вътрешната мобилност.

За да подобрят управлението на знанията и комуникационния обмен, управляващите органи биха могли:

- Да развиват и подкрепят организирането на общности от практикуващи специалисти или на дискуссионни групи сред служителите на оперативно равнище с участието на ръководството, когато е уместно, за да се подобри обменът на знания в случаите, в които организационната или институционалната липса на гъвкавост се възприемат като възпрепятстващи програмирането.
- Да разработят интранет, където служителите да имат достъп до информация, без да са задължени да преминават през по-официални канали (например писмени отговори на писмени въпроси относно тълкуване на законодателството).
- В случаите, в които съществуват инструменти, като например системи за проследяване на документи, управляващите органи следва да инвестират време за изграждането на обща култура за това как служителите да използват тези системи, тъй като разликите в подхода често могат да намалят ефективността на дадена система.

Препоръки за предизвикателство 2: Изпълнение на стратегическата оперативна програма

За да възприемат по-стратегически подход към планирането, програмирането и определянето на приоритети, управляващите органи биха могли:

- Да проучат въздействието на всяка стъпка от процеса по изпълнение, за да определят как да управляват програмата, така че да се подпомогне постигането на нейните цели, като същевременно се дава отговор и на потребностите от развитие на национално или регионално равнище.
- Да определят инвестиционни приоритети, които отразяват потребностите от развитие на национално равнище и от регионално развитие, като включат заинтересованите страни в процеса по определяне и утвърждаване на инвестиционните приоритети, за да се гарантира стабилност, да се осигурят материали за информационните бази и да се увеличи потенциалът за отговор на покани за представяне на проекти (чрез по-голяма ангажираност).

- Да определят общи или допълващи се цели между различни програми или приоритети в началото на даден програмен период, както и да разработят критерии за проекти, които биха могли да насърчат подобно взаимно допълване.
- Да въведат стимули за постигане на полезни взаимодействия в рамките на програмите и между тях, например чрез бонус точки за проекти, които спомагат за постигане на целите по повече от една приоритетна ос, или за интегрирани проекти, които имат принос към повече от една програма.

За да оптимизират координацията при разработването и изпълнението на програмите, управляващите органи биха могли:

- Да направят равностойна на съществуващите механизми за диалог (тематични работни групи, мрежи, комитети, подкомитети и т.н.) и да определят дали дейността им трябва да бъде допълнена от многостранен орган за диалог, чиято дейност е съсредоточена изключително върху програмата, или от орган, осигуряващ диалог между различните управляващи органи на държавата; може също така да се прецени дали съществуващите органи за диалог се нуждаят от рационализиране и приспособяване. Да гарантират, че механизмите за диалог имат ясни цели.

За да преодолеят липсата на информация, да подобрят обмена на знания и да разширят комуникацията, управляващите органи биха могли:

- Да изградят по-силен подход отдолу нагоре за споделяне на информация и знания в цялата система за изпълнение, като въвеждат редовни възможности за взаимодействие с цел двупосочна комуникация с междинните звена и бенефициерите по отношение на промени в регламентирането, процесите или програмите.
- Да гарантират редовна и добре структурирана комуникация с бенефициерите, включително чрез активно разясняване на предимствата, които фондовете предлагат на бенефициерите, за да реализират целите си за развитие.
- Да предоставят възможност на гражданите да изразяват своето мнение и разбиране относно местните нужди от инвестиции, предлаганите резултати по проектите или относно фондовете на ЕС като цяло.

За да изградят ефективно капацитета на бенефициерите, управляващите органи биха могли:

- Да рационализират и подпомагат процеса на взаимодействие с бенефициерите, например чрез създаване на единно звено за контакт за бенефициерите в рамките на целия цикъл на изпълнение на проекта.
- Да подобрят честотата и качеството на насоките и подкрепата, предоставяни на бенефициерите от управляващите органи или от междинните звена, които на свой ред още в началото на програмния период следва да изградят цялостна представа за бенефициерите и техния действителен капацитет, като използват установените пропуски в капацитета като основа за определянето на лицата, които да подпомогнат изграждането на капацитет в конкретни области, и на начините за това.
- Да насърчават редовен и постоянен обмен на информация със и между бенефициерите посредством интерактивни семинари, мрежи, онлайн инструктажи и др.
- Да си партнират с организации, подпомагащи бенефициери, като например консултанти, бизнес камари и поднационални правителствени асоциации с цел установяване на потребностите от капацитет и провеждане на съответните семинари.

За да си сътрудничат ефективно с широка база от външни заинтересовани страни, управляващите органи биха могли:

- Да гарантират ангажираност на заинтересованите страни през целия инвестиционен цикъл на програмата, от процеса на планиране и изпълнение до етапа на мониторинг и оценка.
- Да изградят платформи за диалог с множество заинтересовани страни за по-широк и по-ефективен принос на заинтересованите страни, например като създадат междусекторен форум за диалог относно Европейските структурни и инвестиционни фондове с широко участие от страна на бенефициери, други органи от публичния сектор, частния сектор и гражданското общество и др.

За да осигурят по-голяма стратегическа насоченост на процесите по изпълнение на програмите, управляващите органи биха могли:

- Да разширят каналите, чрез които се обявяват покани (например чрез социални медии, специфични приложения, срещи на бизнес камари, професионални асоциации, университети, мрежи от НПО и др.).
- Да разработят пилотен проект за изпробване на нови подходи към процесите за отправяне на покани и подбора на проекти.

- Да подготвят набор от готови проекти, така че управляващият орган да може да ги задейства възможно най-скоро след стартирането на новия период, както и да се сведе до минимум въздействието от необходимостта да се прехвърлят проекти към нов програмен период.

За да разширят прилагането на практиките за измерване на изпълнението в подкрепа на информационните бази и оценките на постигнатите резултати, управляващите органи биха могли:

- Да организират обучителни програми или семинари, насочени към разработването на надеждни показатели за крайни продукти и услуги и за постигнати резултати, техники за оценка на данни и оценка на действия, и да осмислят как да прилагат наученото при разработването на програмите, програмирането и действията за приспособяване. Такива семинари могат да бъдат подготвени и изпълнявани на национално равнище за всички управляващи органи (например от даден национален координиращ орган съвместно със статистическа агенция) или за национални координиращи органи и управляващи органи на равнище на ЕС.
- Да допълнят събирането на количествени данни със събиране на качествени данни, включително при проучвания, изследвания на фокус групи и проучвания за оценка.

Национални органи

В представената пилотна дейност са разгледани редица проблеми, чието решение изисква подкрепа и действия на по-високо равнище. Сред тях се открояват следните:

- Необходима е подкрепа за повече иновации относно начините на работа на управляващите органи и практическото изпълнение на програмите им.
- Изграждането на административен капацитет на управляващите органи следва да се извърши в подходящ мащаб.
- Преосмислянето на подхода към регламентирането на национално равнище и законите, уреждащи Европейските структурни и инвестиционни фондовете, би могло да стимулира навременното изпълнение на инвестициите.
- Има поле за преоценка и евентуално преформулиране на институционалните договорености за системите за управление и контрол и за комитети за наблюдение с цел да станат по-подходящи за целта.
- Необходимостта от преразглеждане и преформулиране се отнася и до ангажирането на комитети за наблюдение в практически план.
- Що се отнася до стратегическите и оперативните съображения, би могло по-активно да се търси или насърчава по-голямо участие и принос на управляващите органи.

Европейската комисия

Въз основа на събраната чрез пилотната дейност информация бяха изведени няколко допълнителни области, в които Европейската комисия би могла да обмисли как най-добре може да укрепи капацитета на управляващите и други органи, за да подпомогне целите на политиката на сближаване на ЕС. По-специално се открояват следните четири области:

- Изграждането на административен капацитет на управляващите органи следва да бъде извършено в подходящия мащаб.
- Управляващите органи биха могли да се възползват от по-целенасочена подкрепа, в която се вземат предвид разнообразието от институционални участници и ограниченията, пред които те са изправени.
- Националните органи биха могли допълнително да се насърчават да провеждат консултации с управляващите органи при разработването на системите за управление и контрол, както и на процесите, необходими за изпълнение на програмите.
- Създаването на форум за обмен между управляващите органи би било желателно и полезно.