

BEDRE FORVALTNING OG STØRRE FORVALTNINGSKAPACITET TIL SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN

- PILOTPROJEKT I SAMARBEJDE MED OECD -

BAGGRUND

Stærke institutioner og velfungerende forvaltninger har betydning for EU-midlernes virkningsfuldhed og gennemslagskraft i medlemsstaterne og regionerne. Den syvende samhørighedsrapport og nyere forskning fra den akademiske verden og Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) har sat fokus på EU's samhørighedspolitiske midler og påvist, at regioner med svage institutioner har større vanskeligheder med effektivt at absorbere regionaludviklings- og samhørighedsmidler og udnytte de investeringer, som understøttes heraf, bedst muligt. Kvaliteten af forvaltningen på alle forvaltningsniveauer påvirker, hvordan samhørighedsinvesteringer udmønter sig i større vækst. Dertil kommer, at stærke institutioner (og deres institutionelle praksis) kan få en positiv virkning for det samhørighedspolitiske investeringsafkast, den regionale konkurrenceevne og den økonomiske vækst, mens svage institutioner får en skadelig virkning. Det er således afgørende at investere i forvaltning, opbygge tilstrækkelig kapacitet på alle forvaltningsniveauer til at forvalte EU-midler og udforme stærke investeringsstrategier.

PILOTPROJEKTET

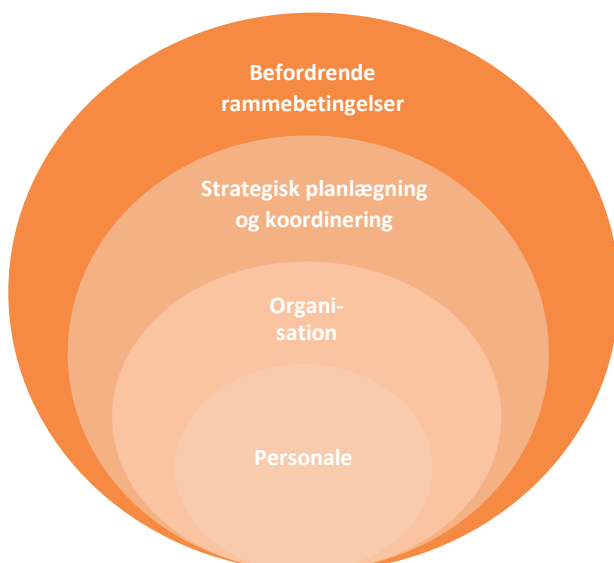
Pilotprojektet "Fremskyndelse af opbygningen af forvaltningskapacitet med henblik på programmeringsperioden 2021-2027" blev iværksat i juni 2018, for at eksperter fra Kommissionen og OECD kunne yde praktisk støtte til styrkelsen af forvaltningskapaciteten hos de myndigheder, der i det daglige håndterer EU-midler. Målet er at teste og udvikle nye løsninger til at styrke den administrative kapacitet i budgetperioden efter 2020.

Fase I

- ▶ Identificering af styrker og specifikke svagheder, der skal afhjælpes, gennem en deltagelsesbaseret proces med alle relevante aktører.
- ▶ Udarbejdelse af køreplaner for afhjælpning af svagheder med milepæle, mål og frister.

Fase II

- ▶ Gennemførelse af centrale relevante projekter fra køreplanerne.



DE FEM DELTAGENDE PROGRAMMER

- Programmet "Transportinfrastruktur, miljø og bæredygtig udvikling" i Grækenland
- Regionalprogrammet "Lubelskie" i Polen
- Regionalprogrammet "Extremadura" i Spanien
- Programmet "Konkurrenceevne og samhørighed" i Kroatien
- Programmet "Regioner i vækst" i Bulgarien

Denne analytiske ramme dannede grundlag for den diagnostiske proces, som blev brugt til at udarbejde køreplaner for opbygning af forvaltningskapacitet.

DE VIGTIGSTE RESULTATER



Udfordring 1: Personale- og organisationsforvaltning

- Forvaltningsmyndigheder har generelt et veluddannet og professionelt personale, men medarbejderne opfattes og forvaltes ikke som et strategisk aktiv.
- Der er et udbredt ønske om mere uddannelse, men lærings- og udviklingsmoduler mangler en strategisk vision og er underudnyttede.
- Forvaltningsmyndighederne skal kunne rekruttere og fastholde de bedste talenter, men føler sig begrænsede i deres muligheder for at blive i stand til det.



Udfordring 2: Strategisk gennemførelse af programmer

- Myndighederne har fælles udfordringer i deres strategiske tilgang til gennemførelsen af investeringer, hvilket påvirker deres effektivitet.
- Der er plads til at opbygge stærkere partnerskaber blandt interessenterne, især med støttemodtagerne, herunder gennem mere skræddersyede og målrettede tilgange.



Udfordring 3: Befordrende rammebetingelser

- Rammebetingelser såsom lovgivningsmæssig kvalitet, retssikkerhed og stabilitet, bureaukrati og institutionernes kvalitet lægger et betydeligt pres på den overordnede kapacitet til at investere og kvaliteten af resultaterne.



Udfordringer på højere niveau

- Der er plads til mere innovation med hensyn til måden, hvorpå forvaltningsmyndighederne drives, og programmerne gennemføres i praksis.
- Initiativerne til opbygning af forvaltningskapaciteten hos forvaltningsmyndighederne bør tages i en passende målestok og med en strategisk og altomfattende tilgang.

VIGTIGSTE ANBEFALINGER

Udvikle en evidensbase for initiativer til organisatorisk forbedring gennem mere systematiske undersøgelser af medarbejdertilfredshed	Identificere de ønskede kompetencer og målrettede forretningsprocesser såsom resultatstyring og læring og udvikling for at forbedre og belønne sådanne kompetencer	Revidere kandidatsøgningen og strategierne for arbejdsgiverbranding for at øge antallet af kvalificerede kandidater	Udforske personalets muligheder for intern mobilitet , dvs. kortvarig "rotation" i forskellige afdelinger af forvaltningsmyndigheden
Fastsætte prioriteter for det operationelle programs investeringer, som afspejler nationale og regionale udviklingsbehov, ved at inddrage det operationelle programs interessenter i definitionen og valideringen af investeringsprioriteterne	Nedsætte et forum for udveksling mellem forvaltningsmyndigheder og koordineringsorganer	Gennemføre uddannelsesprogrammer eller workshops til udvikling af solide output- og resultatindikatorer, data og projektevalueringsteknikker og anvendelsen heraf	Udvikle en strategi og en handlingsplan for skræddersyet kapacitetsopbygning til forskellige typer lokale myndigheder, som er involveret i det operationelle program i en deltagelsesbaseret tilgang (dialog med lokale myndigheder og relevante nationale organer)

FORVALTNINGSMYNDIGHEDER

Anbefalinger til udfordring 1: Personale- og organisationsforvaltning

For at udvikle en veluddannet, fleksibel arbejdsstyrke med den rette blanding af kompetencer til effektiv forvaltning af EU-midler kan forvaltningsmyndighederne:

- identificere eksisterende og ønskede kompetencer til effektiv forvaltning af ESI-fondene ved hjælp af redskaber som Europa-Kommissionens kompetenceramme og selvevalueringsværktøj, inddragelse af medarbejdere og interessenter og benchmarking med andre forvaltningsmyndigheder
- kortlægge eksisterende kompetencer og identificere styrker og svagheder
- udforske, hvordan eksisterende værktøjer såsom lærings- og udviklingsmoduler, fokusgrupper, netværk til uformel videnedveksling osv. kan danne grundlag for udviklingen eller revideringen af en kompetenceramme og kvalifikationsevaluering.

For at tiltrække og rekruttere kandidater med de rette kompetencer kan forvaltningsmyndighederne:

- anvende supplerende værktøjer til at tiltrække kandidater fra andre områder end de traditionelle kandidatgrupper, f.eks. gennem sociale medier, øget samarbejde med universiteter og reviderede jobbeskrivelser og ansøgningsportaler
- justere rekrutteringsprocesserne, når det er muligt, for at teste et bredere felt af færdigheder og kompetencer under bedømmelsen
- overveje, hvordan ansættelsesprocesser og introduktionsprogrammer kan anvendes mere effektivt til at integrere nye medarbejdere og udstyre dem med kompetencerne til at komme i gang med at løse deres arbejdsopgaver så hurtigt som muligt.

For at forbedre den langsigtede og strategiske målretning mod læring og udvikling kan forvaltningsmyndighederne:

- opbygge en evidensbase over kvalifikationsbehov gennem mangelanalyse (se ovenfor) og indsamling af brugbart feedback fra personale på operationelt niveau og i forvaltningen om deres lærings- og udviklingsbehov
- give personalet mere ansvar for deres egen karriereudvikling ved at udvide blandingen af tilgængelige læringsmuligheder, f.eks. klasseundervisning, onlinekurser og interaktive workshopper. Europa-Kommissionens instrument til understøttelse af peer-to-peer-udveksling – TAIEX-REGIO Peer2Peer – kan anvendes i den forbindelse
- tilpasse lærings- og udviklingsinitiativer efter en kompetenceramme og integrere den i igangværende resultatstyrings- og karriereudviklingsprocesser.

For at forbedre inddragelsen og motivationen af medarbejderne kan forvaltningsmyndighederne:

- opbygge en evidensbase gennem mere systematiske undersøgelser af medarbejdertilfredshed og spørgeundersøgelser ved ansættelsesophør. Dette bør udbredes til så bred en målgruppe som muligt for at øge sammenligneligheden, idet det sikres, at målsætningerne meldes ud på forhånd, og at ledelsen bakker op
- forbedre kommunikationen om centrale forretningsprocesser, f.eks. resultatstyring, for at øge den tilgængelige mængde information og gøre beslutninger, der påvirker medarbejdernes karriere, f.eks. forfremmelse, adgang til uddannelse og resultatløn, mere gennemsigtige
- sikre mere systematisk opbakning fra ledelsens side til medarbejderinddragelse gennem jævnlige dialogmøder, diskussionsgrupper og specialuddannelse af ledere.

For at opbygge kapaciteten til strategisk arbejdsstyrkeplanlægning med henblik på udfordringerne i perioden 2021-2027 kan forvaltningsmyndighederne:

- placere HR-enheder mere strategisk, så de kan spille en større rolle i opfyldelsen af de organisatoriske målsætninger, især gennem identificering, rekruttering og udvikling af talent med stort potentiale
- overvåge virkningen af HR-politikker og -procedurer, indsamle og gennemgå arbejdsstyrkedata og tilpasse politikkerne i nødvendigt omfang, herunder gennem omfordeling af budgetmidler og menneskelig kapital i overensstemmelse med de organisatoriske målsætninger
- identificere de ønskede kompetencer og målrettede forretningsprocesser såsom resultatstyring og læring og udvikling for at forbedre og belønne sådanne kompetencer.

For at sikre, at deres organisatoriske struktur er egnet til formålet, kan forvaltningsmyndighederne:

- fastslå, om deres eksisterende organisatoriske struktur og organisationsdiagram kan modstå udfordringerne i perioden efter 2020 og er tilstrækkeligt agile til at kapitalisere på mulighederne
- fastslå råderummet i sammenhænge, hvor rigid lovgivning gør omvæltninger uigennemførlige, ved at inddrage operationelle medarbejdere og ledere i en dialog om ressourcer og forretningsprocesser
- identificere måder at matche arbejdsgange og personaleressourcer på ved at benytte mulighederne for midlertidige eller kortvarige kontrakter mere strategisk.

For at forbedre den interne mobilitet og kompetencematchningen kan forvaltningsmyndighederne:

- opbygge en personalereserve med de rette kvalifikationer, færdigheder og kompetencer, som kan varetage en kortsigtet udstationering eller udvekslingsopgave i en anden afdeling af forvaltningsmyndigheden
- integrere intern mobilitet i resultatstyringen og lærings- og udviklingsplanerne, så ledelsen kan bruge det som et værktøj til personaleudvikling
- kommunikere muligheder, krav og forventninger klart ud til alle medarbejdere og forenkle godkendelsesprocessen i forbindelse med intern mobilitet.

For at forbedre videnstyringen og kommunikationsstrømmene kan forvaltningsmyndighederne:

- udvikle og støtte praksisfællesskaber eller debatgrupper blandt det operative personale med deltagelse af repræsentanter for ledelsen, når det er hensigtsmæssigt, for at forbedre videnstrømmen, når manglen på organisatorisk eller institutionel fleksibilitet opfattes som årsag til flaskehalse i programmeringen
- udvikle et intranet, hvor personalet kan tilgå information uden krav om, at det skal foregå ad mere formelle kanaler (f.eks. skriftlige svar på skriftlige spørgsmål om fortolkning af lovgivningen).
- Når der findes værktøjer som dokumentsporingssystemer, bør forvaltningsmyndighederne investere tid i at udvikle en fælles kultur for, hvordan medarbejderne udnytter disse systemer, da forskelle i tilgangen ofte kan undergrave et systems effektivitet.

Anbefalinger til udfordring 2: Strategisk gennemførelse af operationelle programmer

For at vælge en mere strategisk tilgang til planlægning, programmering og prioritering kan forvaltningsmyndighederne:

- undersøge virkningen af hvert trin i gennemførelsesprocessen for at identificere, hvordan programmet skal forvaltes for at kunne understøtte opfyldelsen af programmets målsætninger og samtidig bidrage til at opfylde nationale eller regionale udviklingsambitioner
- foretage prioritering af investeringer, som afspejler nationale og regionale udviklingsbehov, ved at inddrage interessenter i arbejdet med at definere og validere investeringsprioriteterne for at sikre robusthed, udbygge evidensbaserne og øge potentialet til at besvare indkaldelser af forslag til projekter (gennem større ejerskab)
- identificere fælles eller komplementære målsætninger for forskellige programmer eller prioriteter ved starten af en programmeringsperiode og udvikle projektkriterier, som kan fremme en sådan komplementaritet
- indføre incitamenter til at skabe synergieffekter inden for og på tværs af programmer, f.eks. ved at indføre bonuspoint for projekter, som kan bidrage til opfyldelsen af målsætninger for flere prioriterede områder samtidig, eller for integrerede projekter, som bidrager til mere end et enkelt program.

For at optimere koordineringen af udformningen og gennemførelsen af programmet kan forvaltningsmyndighederne:

- gøre status over eksisterende dialogmekanismer (tematiske arbejdsgrupper, netværk, udvalg, underudvalg osv.) og identificere, om de bør suppleres med et dialogorgan for flere interessenter, som udelukkende fokuserer på programmet, eller et organ, der støtter dialogen blandt landets forskellige forvaltningsmyndigheder, eller om de eksisterende dialogorganer bør rationaliseres og tilpasses. Det skal sikres, at der er opstillet klare målsætninger for dialogmekanismerne.

For at afhjælpe mangel på information, forbedre videndeling og udvide kommunikationen kan forvaltningsmyndighederne:

- opbygge en stærkere bottom-up-tilgang til informationsudveksling og videndeling i hele gennemførelsessystemet ved at indføre regelmæssige samspilsmuligheder for tovejskommunikation mellem bemyndigede organer og støttemodtagere om ændringer i forskrifter, processer eller programmer
- sikre regelmæssig og velstruktureret kommunikation med støttemodtagerne, herunder aktiv formidling af de muligheder, som midlerne giver støttemodtagerne til at nå deres udviklingsmål
- give borgerne lejlighed til at udtrykke deres holdninger og opfattelse af de lokale investeringsbehov, foreslåede projektresultater eller EU's midler generelt.

For effektivt at opbygge kapaciteten hos støttemodtagerne kan forvaltningsmyndighederne:

- strømline processen for samspillet med og støtten til støttemodtagerne, f.eks. ved at oprette et enkelt kontaktpunkt for støttemodtagere under hele projektcyklussen

- øge hyppigheden og kvaliteten af den vejledning og støtte, der ydes støttemodtagerne af enten forvaltningsmyndighederne eller de bemyndigede organer, ved at disse opbygger en altomfattende forståelse af deres støttemodtagere og disses reelle kapacitet ved starten af en programmeringsperiode og benytter det konstaterede kapacitetsefterslæb som grundlag for at identificere, hvem der skal bidrage til kapacitetsopbygningen på specifikke områder og hvordan
- fremme regelmæssig og konstant informationsudveksling med og blandt støttemodtagerne gennem interaktive workshops, netværk, onlineundervisning osv.
- danne partnerskaber med organisationer, der hjælper støttemodtagere, f.eks. konsulenter, handelskamre og sammenslutninger af lokale myndigheder, om at identificere kapacitetsbehov og udbyde relevante workshops.

For aktivt at inddrage en bred vifte af eksterne interessenter kan forvaltningsmyndighederne:

- sikre, at der sker interessentinddragelse i hele programmets investeringscyklus fra planlægning og gennemførelse til overvågning og evaluering
- opbygge dialogplatforme med flere interessenter for at sikre et bredere og mere effektivt input fra interessenterne, f.eks. et tværsektorielt ESIF-dialogforum med en bred deltagerkreds fra støttemodtagergruppen, andre offentlige sektorer, den private sektor og civilsamfundet osv.

For at gøre processerne til programgennemførelse mere strategiske kan forvaltningsmyndighederne:

- udvide kanalerne for indkaldelse af forslag (f.eks. sociale medier, specifikke apps, handelskammermøder, faglige sammenslutninger, universiteter, NGO-netværk osv.)
- udforme et pilotprojekt til at teste nye tilgange til indkaldelsesprocesser og projektudvælgelse
- skabe en pipeline af startklare projekter, så forvaltningsmyndighederne kan sætte dem i gang så hurtigt som muligt, når den nye periode indledes, og minimere virkningen af at måtte overføre projekter til og videreføre dem i en ny programmeringsperiode.

For at udbygge præstationsmålemetoderne til støtte for evidensbaser og resultatmålinger kan forvaltningsmyndighederne:

- gennemføre uddannelsesprogrammer eller workshops til udvikling af solide output- og resultatindikatorer, data og projektevalueringsteknikker og en forståelse af, hvordan udbyttet kan anvendes på programudformning, programmering og tilpasninger. Sådanne workshops kan udformes og gennemføres på nationalt plan for alle forvaltningsmyndigheder (f.eks. af et nationalt koordinationsorgan i samarbejde med et statistikkontor) eller på EU-plan for nationale koordinationsmyndigheder og forvaltningsmyndigheder
- supplere indsamlingen af kvantitative data med indsamlingen af kvalitative data, herunder gennem spørgeundersøgelser, fokusgruppeinterview og evalueringsundersøgelser.

NATIONALE MYNDIGHEDER

I dette pilotprojekt undersøges en række problemstillinger, som kræver støtte og foranstaltninger på højere niveau, for at de kan løses. Her kan især nævnes:

- Der er behov for støtte til mere innovation med hensyn til måden, hvorpå forvaltningsmyndighederne drives og programmerne gennemføres i praksis.
- Opbygningen af forvaltningskapaciteten hos forvaltningsmyndighederne bør foregå i en passende målestok.
- Nytænkning af tilgangen til nationale forskrifter og love vedrørende ESIF kunne sætte skub i rettidig gennemførelse af investeringer.
- Der er plads til at revurdere og eventuelt justere de institutionelle ordninger for forvaltnings- og kontrolsystemer og overvågningsudvalgene for at gøre dem bedre egnede til formålet.
- Behovet for revurdering og justering gælder også den praktiske inddragelse af overvågningsudvalgene.
- Forvaltningsmyndighederne kunne aktivt tilskyndes til at deltage i og give input til strategiske og operationelle overvejelser.

EUROPA-KOMMISSIONEN

De oplysninger, der er indsamlet i dette pilotprojekt, har fremhævet adskillige yderligere områder, hvor Europa-Kommissionen kunne overveje, hvordan den bedst styrker kapaciteten hos forvaltningsmyndighederne og andre myndigheder til at understøtte EU's samhørighedspolitiske målsætninger. Navnlig fire bør nævnes

- Opbygningen af forvaltningskapaciteten hos forvaltningsmyndighederne bør foregå i en passende målestok.
- Forvaltningsmyndighederne kan få gavn af mere målrettet støtte, som tager hensyn til variationen i de institutionelle aktører og de begrænsninger, de er pålagt.
- Nationale myndigheder kunne tilskyndes yderligere til at høre forvaltningsmyndighederne i forbindelse med udformningen af forvaltnings- og kontrolsystemerne og de processer, der kræves for at gennemføre programmerne.
- Det ville være nyttigt at nedsætte et forum for udveksling mellem forvaltningsmyndigheder.



EUinmyregion



#EUinmyregion