



POPRAWA JAKOŚCI ZARZĄDZANIA I POTENCJAŁU ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE POLITYKI SPÓJNOŚCI

- DZIAŁANIE PILOTAŻOWE PRZEPROWADZONE WE WSPÓŁPRACY Z OECD -

KONTEKST

Skuteczność i oddziaływanie funduszy UE w państwach członkowskich i regionach zależy od sprawnie działających administracji. W odniesieniu do polityki spójności UE, w siódmym sprawozdaniu dotyczącym spójności oraz ostatnich badaniach przeprowadzonych przez środowisko akademickie i Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) wykazano, że regiony, których instytucje mają niewystarczający potencjał administracyjny, doświadczają większych trudności ze skutecznym wykorzystaniem funduszy rozwoju regionalnego i spójności oraz maksymalnym wykorzystaniem inwestycji wspieranych przez te fundusze. Jakość zarządzania na wszystkich szczeblach władzy wpływa na to, jak inwestycje na rzecz poprawy spójności przekładają się na większy wzrost gospodarczy. Ponadto sprawne i skuteczne instytucje (oraz stosowane przez nie praktyki) mogą pozytywnie wpływać na zwroty z inwestycji dokonywanych w ramach polityki spójności, konkurencyjność regionalną i wzrost gospodarczy, podczas gdy instytucje o niewystarczających zdolnościach będą wywierać wpływ negatywny. W związku z tym konieczne jest inwestowanie w jakość zarządzania, budowanie odpowiednich zdolności na wszystkich szczeblach władzy na potrzeby zarządzania funduszami UE oraz opracowanie silnych strategii inwestycyjnych.

PROJEKT PILOTAŻOWY

W czerwcu 2018 r. rozpoczęto działanie pilotażowe „Wspieranie budowania potencjału administracyjnego w celu przygotowania się do okresu programowania 2021–2027 r.”, aby zapewnić praktyczne wsparcie ekspertów Komisji i OECD na rzecz wzmocnienia potencjału administracyjnego organów zajmujących się na co dzień funduszami UE. Celem projektu jest zbadanie i opracowanie nowych rozwiązań służących wzmocnieniu potencjału administracyjnego w kolejnej perspektywie finansowej po 2020 r.

Etap I

- ▶ Określenie mocnych stron i wskazanie konkretnych słabych stron, którymi należy się zająć w ramach procesu partycypacyjnego angażującego wszystkie istotne podmioty.
- ▶ Przygotowanie planów działania na rzecz wyeliminowania słabych stron poprzez wyznaczenie celów pośrednich, celów końcowych i terminów.

Etap II

- ▶ Wdrożenie kluczowych istotnych działań przewidzianych w planach działania.



PIĘĆ PROGRAMÓW UCZESTNICZĄCYCH

- Program „Infrastruktura transportowa, środowisko i zrównoważony rozwój” w Grecji
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego w Polsce
- Program regionalny dla Estremadury w Hiszpanii
- Program „Konkurencyjność i spójność” w Chorwacji
- Program „Rozwój regionów” w Bułgarii

Te ramy analityczne stanowiły podstawę procesu diagnostycznego wykorzystywanego do opracowania planów działania dotyczących budowania potencjału administracyjnego

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA



Problematyczny obszar 1: Zarządzanie ludźmi i organizacją

- Instytucje zarządzające programami mają na ogół wykwalifikowany i profesjonalny personel, ale nie jest on postrzegany ani zarządzany jako aktywo strategiczne.
- Chociaż istnieje powszechne zapotrzebowanie na więcej szkoleń, programy szkoleniowe są pozbawione strategicznej wizji i wykorzystuje się je w niedostatecznym stopniu.
- Instytucje zarządzające muszą być zdolne do rekrutacji i zatrzymania u siebie najbardziej utalentowane osoby, jednak czują się ograniczone pod względem swoich możliwości rozwiązania tego problemu.



Problematyczny obszar 2: Realizacja programu strategicznego

- W swoim strategicznym podejściu do realizacji inwestycji władze stoją przed wspólnymi wyzwaniami, które wpływają na ich skuteczność.
- Między zainteresowanymi stronami powinny być tworzone silniejsze partnerstwa, w szczególności z beneficjentami, m.in. poprzez bardziej dostosowane i ukierunkowane podejścia.



Problematyczny obszar 3: Podstawowe warunki ramowe

- Warunki ramowe, takie jak jakość otoczenia regulacyjnego, pewność i stabilność prawa, biurokracja i wysokiej jakości instytucje, wywierają znaczny wpływ na ogólną zdolność do inwestowania i jakość wyników.



Wyzwania wyższego szczebla

- Działania instytucji zarządzających oraz praktyczna realizacja programów powinny być bardziej innowacyjne.
- Inicjatywy na rzecz budowania potencjału administracyjnego instytucji zarządzających powinny być podejmowane na odpowiednią skalę oraz przy zastosowaniu strategicznego i kompleksowego podejścia.

GŁÓWNE ZALECENIA

Opracowanie bazy dowodowej dla inicjatyw doskonalenia organizacji dzięki przeprowadzaniu bardziej systematycznych ankiet dotyczących zaangażowania pracowników	Określenie pożądanych kompetencji i ukierunkowanie procesów biznesowych, takich jak zarządzanie wynikami oraz uczenie się i rozwój, mając na względzie doskonalenie i wynagradzanie tych kompetencji	Przegląd strategii dotarcia do kandydatów i budowania wizerunku marki pracodawcy w celu poszerzenia puli wykwalifikowanych kandydatów	Zbadanie możliwości wewnętrznej mobilności pracowników, tj. krótkoterminowej „rotacji” w różnych oddziałach Instytucji Zarządzającej
Określenie priorytetów inwestycyjnych programu operacyjnego, które odzwierciedlają krajowe i regionalne potrzeby rozwojowe poprzez włączenie zainteresowanych stron w definiowanie i walidację priorytetów inwestycyjnych	Ustanowienie forum wymiany opinii między instytucjami zarządzającymi i organami koordynującymi	Uczestnictwo w programach szkoleniowych lub warsztatach dotyczących projektowania solidnych wskaźników produktu i wyników, danych i technik oceny działań oraz ich zastosowania	Opracowanie strategii i planu działania w zakresie budowania zdolności dostosowanego do różnych rodzajów władz lokalnych zaangażowanych w program operacyjny w ramach podejścia partycypacyjnego (dialog z władzami lokalnymi i odpowiednimi organami krajowymi)

INSTYTUCJE ZARZĄDZAJĄCE

Zalecenia dotyczące problematycznego obszaru 1: Zarządzanie ludźmi i organizacją

Aby stworzyć zespół złożony z wykwalifikowanych, zdolnych do adaptacji pracowników o odpowiednim zestawie kompetencji do skutecznego zarządzania funduszami UE, instytucje zarządzające mogłyby:

- określić istniejące i pożądane kompetencje z zakresu skutecznego administrowania funduszami polityki spójności za pomocą takich narzędzi, jak ramy kompetencji Komisji Europejskiej i narzędzie samooceny, współpraca z pracownikami i zainteresowanymi stronami oraz prowadzenie analizy porównawczej z innymi instytucjami zarządzającymi;
- Identyfikować istniejące umiejętności oraz określić mocne i słabe strony;

- zbadać, w jaki sposób istniejące narzędzia, takie jak programy szkoleniowe, grupy dyskusyjne, nieformalne sieci wymiany wiedzy itp. mogą przyczynić się do opracowania lub zmiany ram kompetencji i oceny umiejętności.

Aby przyciągać i zatrudniać kandydatów z odpowiednimi umiejętnościami, instytucje zarządzające mogłyby:

- stosować dodatkowe narzędzia w celu przyciągnięcia osób spoza tradycyjnych pul kandydatów, np. poprzez media społecznościowe, zwiększone zaangażowanie uniwersytetów, zmianę opisu stanowisk pracy i poprzez portale aplikacyjne;
- dostosować, w miarę możliwości, procesy rekrutacyjne w celu sprawdzenia szerszego zakresu umiejętności i kompetencji podczas oceny;
- rozważyć, w jaki sposób można skuteczniej wykorzystać procesy rekrutacyjne i programy stażowe w celu zintegrowania nowych pracowników i wyposażenia ich w umiejętności pozwalające na jak najszybsze wdrożenie się w wykonywanie obowiązków i rozpoczęcie pracy.

Aby poprawić długoterminowe i strategiczne ukierunkowanie na uczenie się i rozwój, instytucje zarządzające mogłyby:

- stworzyć bazę dowodową dotyczącą potrzeb w zakresie umiejętności poprzez analizę luk (zob. powyżej) oraz gromadzenie konstruktywnych informacji zwrotnych od pracowników na poziomie operacyjnym i kadry zarządzającej na temat ich potrzeb w zakresie uczenia się i rozwoju;
- nałożyć na pracowników większą odpowiedzialność za ich własny rozwój zawodowy, poszerzając dostępne możliwości uczenia się, np. szkolenia w salach wykładowych, kursy online, interaktywne warsztaty. W tym celu można by wykorzystać narzędzie Komisji Europejskiej wspierające partnerską wymianę – instrument TAIEX-REGIO Peer2Peer;
- dostosować inicjatywy dotyczące uczenia się i rozwoju do ram kompetencji oraz włączyć je do bieżących procesów zarządzania wynikami i rozwoju karier.

Aby zwiększyć zaangażowanie i motywację pracowników, instytucje zarządzające mogłyby:

- stworzyć bazę dowodową dzięki bardziej systematycznym ankietom dotyczącym zaangażowania pracowników i ankietom przed zakończeniem współpracy. Ankiety powinny być rozpowszechniane wśród jak najszerszego grona odbiorców, aby zwiększyć ich porównywalność, dbając o wcześniejsze przedstawienie celów i uzyskanie poparcia kadry kierowniczej wyższego szczebla;
- poprawić komunikację w zakresie kluczowych procesów biznesowych – takich jak zarządzanie wynikami – w celu poprawy dostępności informacji i zwiększenia przejrzystości w zakresie decyzji mających wpływ na karierę zawodową pracowników, takich jak awanse, dostęp do szkoleń, wynagrodzenia uzależnione od osiągniętych wyników itp.;
- rozwijać bardziej systematyczne poparcie ze strony kadry kierowniczej wyższego szczebla dla inicjatyw na rzecz zaangażowania pracowników poprzez okresowe spotkania z ogółem pracowników, grupy dyskusyjne, a także specjalistyczne szkolenia dla kadry kierowniczej.

Aby rozwinąć zdolności strategicznego planowania zatrudnienia w celu sprostania wyzwaniom w okresie 2021–2027, instytucje zarządzające mogłyby:

- pozycjonować działy zasobów ludzkich w sposób bardziej strategiczny, tak aby mogły one odgrywać większą rolę w osiągnięciu celów organizacyjnych, w szczególności poprzez identyfikację, rekrutację i rozwój zdolności o wysokim potencjale;
- monitorować wpływ polityki i procedur dotyczących zasobów ludzkich, gromadzić i przeglądać dane dotyczące siły roboczej oraz, w stosownych przypadkach, dostosowywać politykę, m.in. poprzez realokację zasobów budżetowych i ludzkich zgodnie z celami organizacyjnymi;
- określać pożądane kompetencje i ukierunkowywać procesy biznesowe, takie jak zarządzanie wynikami oraz uczenie się i rozwój, w celu doskonalenia i wynagradzania tych kompetencji.

Aby zapewnić strukturę organizacyjną dostosowaną do celów, instytucje zarządzające mogłyby:

- określić, czy istniejąca struktura organizacyjna i schemat organizacyjny odpowiadają wyzwaniom okresu po 2020 r. oraz czy struktura ta jest wystarczająco sprawna, aby wykorzystać możliwości;
- określić pole manewru w sytuacjach, w których sztywne przepisy sprawiają, że kompleksowa zmiana jest trudna do przeprowadzenia, angażując pracowników operacyjnych i kadre kierowniczą w dialog na temat zasobów i procesów biznesowych;
- określić sposoby dopasowania przepływu pracy do zasobów kadrowych poprzez bardziej strategiczne wykorzystanie możliwości wynikających z umów na czas określony lub krótkoterminowych.

Aby zwiększyć mobilność wewnętrzną i zapewnić lepsze dopasowywanie umiejętności, instytucje zarządzające mogłyby:

- stworzyć pulę pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, umiejętnościach i kompetencjach, zdolnych do podjęcia krótkoterminowego oddelegowania lub sprawowania obowiązków w innym dziale instytucji zarządzającej;
- włączyć mobilność wewnętrzną do zarządzania wynikami oraz planów uczenia się i rozwoju, tak aby kadra kierownicza mogła ją wykorzystać jako narzędzie rozwoju dla pracowników;
- jasno informować wszystkich pracowników o możliwościach, wymaganiach i oczekiwaniach oraz uprościć procesy zatwierdzania mobilności wewnętrznej.

Aby poprawić zarządzanie wiedzą i przepływy informacji, instytucje zarządzające mogłyby:

- rozwijać i wspierać wspólnoty praktyków lub grupy dyskusyjne wśród pracowników na poziomie operacyjnym, w stosownych przypadkach z udziałem kadry kierowniczej, w celu poprawy przepływu wiedzy w przypadkach, w których brak elastyczności organizacyjnej lub instytucjonalnej postrzegany jest jako czynnik powodujący wąskie gardła w programowaniu;
- stworzyć intranet, w ramach którego pracownicy mogliby uzyskać dostęp do informacji bez konieczności korzystania z bardziej formalnych kanałów (np. pisemne odpowiedzi na pisemne pytania dotyczące wykładni przepisów);
- w przypadku istnienia narzędzi takich jak systemy wyszukiwania dokumentów, instytucje zarządzające powinny poświęcić czas na opracowanie wspólnej kultury korzystania z tych systemów przez pracowników, ponieważ często różnice w podejściu mogą ograniczać skuteczność systemu.

Zalecenia dotyczące problematycznego obszaru 2: realizacja strategicznego programu operacyjnego

Aby przyjąć bardziej strategiczne podejście do planowania, programowania i ustalania priorytetów, instytucje zarządzające mogłyby:

- zbadać wpływ każdego etapu procesu wdrażania, aby określić, w jaki sposób zarządzać programem, tak aby wspierał on osiągnięcie jego celów, przyczyniając się jednocześnie do realizacji ambicji sektora krajowego lub rozwoju regionalnego;
- ustalić priorytety inwestycyjne, które odzwierciedlają krajowe i regionalne potrzeby rozwojowe, włączając zainteresowane strony w proces definiowania i zatwierdzania priorytetów inwestycyjnych, w celu zapewnienia solidności, uzupełnienia baz dowodowych i zwiększenia możliwości reagowania na zaproszenia do składania projektów (dzięki większej „odpowiedzialności”);
- określić wspólne lub komplementarne cele różnych programów lub priorytetów na początku okresu programowania oraz opracować kryteria wyboru projektów, które mogłyby propagować taką komplementarność;
- wprowadzić zachęty do wykorzystywania synergii w ramach programów i pomiędzy nimi, np. wprowadzając punkty bonusowe w przypadku projektów, które pomagają w osiągnięciu celów w ramach więcej niż jednej osi priorytetowej, lub w przypadku projektów zintegrowanych przyczyniających się do realizacji więcej niż jednego programu.

Aby zoptymalizować koordynację w zakresie opracowywania i realizacji programu, instytucje zarządzające mogłyby:

- dokonać bilansu istniejących mechanizmów dialogu (tematyczne grupy robocze, sieci, komitety, podkomitety itp.) i określić, czy należy je uzupełnić, wprowadzając organ ds. wielostronnego dialogu, który skupia się wyłącznie na programie, lub organ wspierający dialog między różnymi instytucjami zarządzającymi w danym kraju. Z kolei jeżeli obecne organy ds. dialogu wymagają racjonalizacji i dostosowania, instytucje zarządzające mogłyby zapewnić, aby mechanizmy dialogu miały jasne cele.

Aby wyeliminować luki informacyjne, usprawnić wymianę wiedzy i rozszerzyć komunikację, instytucje zarządzające mogłyby:

- stworzyć silniejsze oddolne podejście do dzielenia się informacjami i wiedzą w całym systemie wdrażania, wprowadzając możliwości regularnej interakcji w ramach dwustronnej komunikacji z instytucjami pośredniczącymi i beneficjentami dotyczącej zmian w przepisach, procesach lub programach;
- zapewnić regularną i dobrze zorganizowaną komunikację z beneficjentami, m.in. poprzez aktywne informowanie o korzyściach, jakie fundusze oferują beneficjentom, aby pomóc im osiągnąć ich cele rozwojowe;
- zapewnić obywatelom możliwości wyrażania opinii na temat lokalnych potrzeb inwestycyjnych, wyników proponowanych projektów lub ogólnie funduszy UE i ich pojmowania tych zagadnień.

Aby skutecznie budować zdolności beneficjentów, instytucje zarządzające mogłyby:

- usprawnić proces interakcji z beneficjentami i wspierania ich, np. poprzez stworzenie punktu kompleksowej obsługi dla beneficjentów w całym cyklu realizacji projektu;
- poprawić częstotliwość i jakość doradztwa i wsparcia udzielanego beneficjentom przez instytucje zarządzające albo instytucje pośredniczące, poprzez rozwijanie kompleksowej wiedzy na temat beneficjentów i ich rzeczywistych zdolności na początku okresu programowania oraz poprzez wykorzystanie zidentyfikowanych braków w zdolnościach jako podstawy do określenia, kto i w jaki sposób powinien pomóc w budowaniu potencjału w określonych dziedzinach;
- promować regularną i stałą wymianę informacji z beneficjentami i pomiędzy nimi za pośrednictwem interaktywnych warsztatów, sieci, tutoriali internetowych itp.;
- współpracować z organizacjami wspierającymi beneficjentów, takimi jak konsultanci, izby handlowe i stowarzyszenia samorządów terytorialnych w celu określenia potrzeb w zakresie zdolności i przeprowadzenia odpowiednich warsztatów.

Aby aktywnie współpracować z szerokim gronem zewnętrznych zainteresowanych stron, instytucje zarządzające mogłyby:

- zapewnić zaangażowanie zainteresowanych stron w całym cyklu inwestycyjnym programu, od procesu planowania i realizacji do etapu monitorowania i oceny;
- stworzyć platformę do wielostronnego dialogu pozwalającą zainteresowanym stronom na skuteczniejsze angażowanie się na szerszą skalę, np. ustanowienie międzysektorowego forum dialogu na temat funduszy polityki spójności z szeroką bazą uczestników reprezentujących beneficjentów, inny sektor publiczny, sektor prywatny, organy społeczeństwa obywatelskiego itp.

Aby procesy realizacji programu przebiegały w sposób bardziej strategiczny, instytucje zarządzające mogłyby:

- rozszerzyć kanały, za pośrednictwem których ogłaszane są zaproszenia do składania wniosków (np. poprzez media społecznościowe, konkretne aplikacje, spotkania izb przemysłowo-handlowych, stowarzyszenia zawodowe, uniwersytety, sieci organizacji pozarządowych itp.);
- opracować program pilotażowy w celu przetestowania nowych podejść do przeprowadzania procedur w zakresie zaproszeń do zgłaszania projektów i wyboru projektów;
- stworzyć uporządkowany ciąg projektów gotowych do realizacji, tak aby instytucja zarządzająca mogła jak najszybciej zacząć je realizować po rozpoczęciu nowego okresu programowania oraz zminimalizować skutki wynikające z konieczności przeniesienia projektów na nowy okres.

Aby rozszerzyć praktyki w zakresie pomiaru wyników w celu wsparcia baz dowodowych i ocen wyników, instytucje zarządzające mogłyby:

- uczestniczyć w programach szkoleniowych lub warsztatach poświęconych projektowaniu solidnych wskaźników produktu i wyników, danych i technik oceny działań oraz poświęconych kwestii, jak wykorzystać zdobytą wiedzę w projektowaniu programów, programowaniu i dostosowywaniu programów. Takie warsztaty mogą być opracowywane i realizowane na poziomie krajowym dla wszystkich instytucji zarządzających (np. przez krajowy organ koordynujący we współpracy z agencją statystyczną) lub na poziomie UE dla krajowych organów koordynujących i instytucji zarządzających;
- uzupełnić gromadzenie danych ilościowych o gromadzenie danych jakościowych, w tym dane z ankiet, badań grup dyskusyjnych i badań oceniających.

ORGANY KRAJOWE

W ramach tego programu pilotażowego zbadano szereg kwestii, które wymagają wsparcia i działań na wyższym szczeblu, tak aby można było się nimi skuteczniej zająć. Wśród tych kwestii należy wyróżnić następujące:

- istnieje potrzeba zapewnienia wsparcia na rzecz zwiększenia innowacyjności działań instytucji zarządzających oraz praktycznej realizacji ich programów;
- budowanie potencjału administracyjnego instytucji zarządzających powinno być podejmowane na odpowiednią skalę;
- ponowne przeanalizowanie podejścia do krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych regulujących fundusze polityki spójności mogłoby przyczynić się do terminowej realizacji inwestycji;
- powinna zostać przeprowadzona ponowna ocena i ewentualna ponowna kalibracja uzgodnień instytucjonalnych dotyczących systemów zarządzania i kontroli oraz komitetów monitorujących, tak aby zapewnić ich lepsze dostosowanie do celów;
- potrzeba ponownego rozważenia i ponownej kalibracji rozciąga się również na praktyczne zaangażowanie komitetów monitorujących;
- można by bardziej aktywnie zabiegać o większy udział i wkład instytucji zarządzających w kwestie strategiczne i operacyjne lub zachęcać je do tego.

KOMISJA EUROPEJSKA

W informacjach zebranych w ramach omawianego działania pilotażowego wskazano na kilka dodatkowych obszarów, w przypadku których Komisja Europejska mogłaby rozważyć, w jaki sposób mogłaby się najlepiej przyczynić do zwiększenia zdolności instytucji zarządzających i innych instytucji do wspierania celów polityki spójności UE. Należy wyróżnić następujące cztery obszary:

- budowanie potencjału administracyjnego instytucji zarządzających powinno być podejmowane na odpowiednią skalę;
- instytucje zarządzające mogłyby korzystać z bardziej ukierunkowanego wsparcia, uwzględniającego różnorodność podmiotów instytucjonalnych i ograniczenia, z jakimi się borykają;
- organy krajowe można by jeszcze bardziej zachęcać do konsultacji z instytucjami zarządzającymi przy opracowywaniu systemów zarządzania i kontroli oraz procesów wymaganych do realizacji programów;
- ustanowienie forum wymiany między instytucjami zarządzającymi byłoby pożądane i użyteczne.



EUinmyregion



#EUinmyregion