



REFORÇAR A BOA GOVERNAÇÃO E A CAPACIDADE ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE COESÃO

- AÇÃO-PILOTO EM COOPERAÇÃO COM A OCDE -

CONTEXTO

A qualidade das instituições e o bom funcionamento das administrações são importantes para a eficácia e o impacto dos fundos da UE nos Estados-Membros e nas regiões. Concentrando-se no financiamento da Política de Coesão da UE, o sétimo relatório sobre a coesão, bem como investigações recentes do mundo académico e da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), demonstraram que as regiões que possuem instituições fracas têm mais dificuldades em absorver com eficácia os fundos de desenvolvimento regional e de coesão, e em tirar o máximo partido dos investimentos por eles apoiados. A qualidade da governação a todos os níveis da administração influencia a forma como o investimento em coesão se traduz num maior crescimento. Além disso, a boa qualidade das instituições (e, conseqüentemente, das práticas institucionais) pode afetar positivamente os retornos do investimento da Política de Coesão, a competitividade regional e o crescimento económico, ao passo que instituições de baixa qualidade terão um efeito negativo. Por conseguinte, é essencial investir na governação, desenvolver capacidades adequadas a todos os níveis da administração para gerir os fundos da UE e conceber estratégias de investimento sólidas.

O PROJETO-PILOTO

A ação-piloto «Concentrar esforços no reforço da capacidade administrativa para preparar o período de programação de 2021-2027» foi lançada em junho de 2018 com vista a prestar apoio prático de especialistas da Comissão e da OCDE no reforço da capacidade administrativa das autoridades que lidam diariamente com fundos da UE. O objetivo consistia em testar e desenvolver novas soluções para reforçar a capacidade administrativa no período orçamental pós-2020.

Fase I

- ▶ Identificação dos pontos fortes e dos pontos fracos específicos a abordar através de um processo participativo, envolvendo todos os intervenientes pertinentes.
- ▶ Elaboração de roteiros para corrigir os pontos fracos, com objetivos intermédios, metas e prazos.

Fase II

- ▶ Execução das principais ações pertinentes dos roteiros.



OS CINCO PROGRAMAS PARTICIPANTES

- O programa «Infraestruturas de transporte, ambiente e desenvolvimento sustentável» da Grécia
- O programa regional para a região de Lubelskie da Polónia
- O programa regional para a região da Extremadura de Espanha
- O programa «Competitividade e coesão» da Croácia
- O programa «Regiões em crescimento» da Bulgária

O presente quadro analítico contribuiu para o processo de diagnóstico utilizado para elaborar os roteiros para o reforço da capacidade administrativa

PRINCIPAIS CONCLUSÕES



Domínio de desafios 1: As pessoas e a gestão organizacional

- As autoridades de gestão dispõem, geralmente, de pessoal qualificado e profissional que, contudo, não é considerado ou gerido como um ativo estratégico.
- Existe uma vontade generalizada de ter mais formação, mas os módulos de aprendizagem e desenvolvimento carecem de uma visão estratégica e são subutilizados.
- As autoridades de gestão devem poder recrutar e reter os melhores talentos, mas sentem-se limitadas nas suas opções para o fazer.



Domínio de desafios 2: Execução estratégica dos programas

- As autoridades enfrentam desafios comuns na sua abordagem estratégica à execução dos investimentos, os quais afetam a sua eficácia.
- Há margem para construir parcerias mais fortes entre as partes interessadas, especialmente com os beneficiários, nomeadamente através de abordagens mais personalizadas e orientadas.



Domínio de desafios 3: Condições de enquadramento favoráveis

- As condições de enquadramento, como a qualidade da regulamentação, a estabilidade e a segurança jurídica, a burocracia e a qualidade das instituições, exercem uma pressão significativa na capacidade geral para investir e na qualidade dos resultados.



Desafios a nível superior

- Há margem para uma maior inovação na forma como as autoridades de gestão operam e na execução prática dos programas.
- As iniciativas para reforçar a capacidade administrativa das autoridades de gestão devem ser empreendidas à escala apropriada e com uma abordagem estratégica e abrangente.

PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES

Elaborar uma base factual para iniciativas de melhoria organizacional através de **inquéritos mais sistemáticos sobre a participação dos funcionários**

Identificar competências desejadas e orientar os processos empresariais, como a gestão do desempenho e a aprendizagem e o desenvolvimento, para **melhorar e recompensar** essas competências

Rever as estratégias de abordagem aos candidatos e de **employer branding** (marca do empregador) para alargar a lista de reserva de candidatos qualificados

Explorar as opções de **mobilidade interna** do pessoal, ou seja, «rotações» de curto prazo em diferentes partes da Autoridade de Gestão

Definir prioridades de investimento do PO que reflitam necessidades de desenvolvimento nacionais e regionais, incluindo as **partes interessadas** do PO na definição e validação das **prioridades de investimento**

Criar um **fórum para o intercâmbio** entre as autoridades de gestão e os organismos de coordenação

Realizar programas de formação ou seminários dedicados à elaboração de **indicadores sólidos de resultados imediatos e finais, dados e técnicas de avaliação de ações**, e respetiva aplicação

Elaborar **uma estratégia e um plano de ação para o reforço de capacidades adaptados** aos diferentes tipos de autoridades locais envolvidas no PO, numa abordagem participativa (diálogo com as autoridades locais e os organismos nacionais pertinentes)

AUTORIDADES DE GESTÃO

Recomendações para o domínio de desafios 1: As pessoas e a gestão organizacional

Para desenvolver uma força de trabalho qualificada e adaptável, com a combinação certa de competências para a gestão eficaz dos fundos da UE, as autoridades de gestão podem:

- Identificar as competências existentes e desejadas para uma administração eficaz dos FEEL através de instrumentos como o quadro de competências e o instrumento de autoavaliação da Comissão Europeia, da colaboração com os funcionários e as partes interessadas, e da avaliação comparativa com outras autoridades de gestão.
- Realizar um levantamento das competências existentes, identificando os pontos fortes e as lacunas.
- Explorar de que modo os instrumentos existentes, como módulos de aprendizagem e desenvolvimento, grupos focais, redes informais de intercâmbio de conhecimentos, etc., poderão contribuir para a criação ou a revisão de um quadro de competências e a sua avaliação.

Para atrair e recrutar candidatos com as competências certas as autoridades de gestão podem:

- Utilizar ferramentas adicionais para atrair candidatos além das listas de reserva de candidatos tradicionais, por exemplo, através das redes sociais, de uma maior colaboração com as universidades, de descrições de funções atualizadas e de portais de candidatura.
- Ajustar os processos de recrutamento sempre que possível para testar um leque mais vasto de aptidões e competências durante a avaliação.
- Considerar como é que os processos de integração e os programas de formação de entrada em funções poderão ser utilizados de forma mais eficaz na integração de novos funcionários, dotando-os das competências e informações de que necessitam para se tornarem operacionais o mais rapidamente possível.

Para melhorar a orientação estratégica e a longo prazo para a aprendizagem e o desenvolvimento as autoridades de gestão podem:

- Criar uma base factual sobre as necessidades em matéria de competências através da análise das lacunas (ver supra), da recolha de opiniões funcionais do pessoal a nível operacional e da gestão acerca das suas necessidades de aprendizagem e desenvolvimento.
- Atribuir mais responsabilidade aos funcionários no desenvolvimento das suas próprias carreiras, ampliando a combinação de opções de aprendizagem à sua disposição, como formação em sala de aula, cursos online e seminários interativos. O instrumento da Comissão Europeia para apoiar o intercâmbio entre pares - TAIEX-REGIO Peer2Peer – pode ser utilizado para apoiar esta finalidade.
- Alinhar as iniciativas de aprendizagem e desenvolvimento com um quadro de competências, integrando-o no âmbito da gestão do desempenho e dos processos de desenvolvimento profissional em curso.

Para melhorar a participação e a motivação dos funcionários, as autoridades de gestão podem:

- Criar uma base factual através de inquéritos mais sistemáticos sobre a participação e sobre a saída dos funcionários. Tal deve abranger um público tão vasto quanto possível para melhorar a comparabilidade, tendo o cuidado de previamente comunicar os objetivos e obter a aprovação dos quadros superiores.
- Melhorar a comunicação em torno dos principais processos empresariais – como a gestão do desempenho – de modo a melhorar a disponibilidade de informações e reforçar a transparência nas decisões que afetam as carreiras dos funcionários, como a promoção, o acesso a formação, a remuneração baseada no desempenho, etc.
- Desenvolver uma aprovação mais sistemática dos quadros superiores e da liderança para as iniciativas de participação dos funcionários através de reuniões «públicas» periódicas, grupos de discussão, bem como de formação especializada para gestores.

Para desenvolver capacidades de planeamento estratégico dos recursos humanos para responder aos desafios do período de 2021-2027 as autoridades de gestão podem:

- Posicionar as unidades de recursos humanos de uma forma mais estratégica, para que estas possam desempenhar um papel de maior relevo na consecução dos objetivos organizacionais, nomeadamente através da identificação, do recrutamento e do desenvolvimento de talentos com elevado potencial.
- Monitorizar o impacto das políticas e dos procedimentos de recursos humanos, recolher e analisar dados sobre os colaboradores e adaptar as políticas quando apropriado, nomeadamente através da reafecção de recursos orçamentais e de capital humano, em consonância com os objetivos organizacionais.
- Identificar competências desejadas e orientar os processos empresariais, como a gestão do desempenho, a aprendizagem e o desenvolvimento, para melhorar e recompensar essas competências.

Para garantir que a sua estrutura organizacional é adequada ao fim a que se destina as autoridades de gestão podem:

- Confirmar se o organograma e a estrutura organizacional existentes respondem aos desafios do período pós-2020 e se são suficientemente ágeis para tirar partido das oportunidades.

- Identificar a margem de manobra em contextos em que uma legislação rígida torna impraticável uma mudança generalizada, envolvendo o pessoal operacional e a gestão num diálogo sobre recursos e processos empresariais.
- Identificar formas de correspondência do entre o fluxo de trabalho e os recursos humanos, utilizando as opções dos contratos temporários ou de curto prazo de forma mais estratégica.

Para melhorar a mobilidade interna e a adequação de competências as autoridades de gestão podem:

- Criar uma lista de reserva de pessoal que possua as qualificações, aptidões e competências adequadas para efetuar um destacamento a curto prazo ou um intercâmbio de trabalho numa parte diferente da autoridade de gestão.
- Integrar a mobilidade interna na gestão do desempenho e nos planos de aprendizagem e desenvolvimento para que possa ser utilizada como instrumento de desenvolvimento do pessoal pelos gestores desenvolverem o seu pessoal.
- Comunicar claramente oportunidades, requisitos e expectativas a todos os funcionários e simplificar os processos de mobilidade interna.

Para melhorar a gestão de conhecimentos e os fluxos de comunicação as autoridades de gestão podem:

- Desenvolver e apoiar comunidades de práticas ou grupos de debate entre o pessoal a nível operacional, com a participação dos gestores, quando adequado, para melhorar o fluxo de conhecimentos quando se considere que a rigidez organizacional ou institucional causa dificuldades na programação.
- Desenvolver uma intranet onde os funcionários possam aceder a informações sem terem de passar por canais mais formais (por exemplo, resposta por escrito a perguntas escritas sobre interpretação da legislação).
- Caso existam ferramentas tais como sistemas de rastreamento de documentos, as autoridades de gestão devem investir tempo na criação de uma cultura comum sobre a forma como o pessoal utiliza esses sistemas dado que, muitas vezes, as diferenças de abordagem podem diminuir a eficácia de um sistema.

Recomendações para o domínio de desafios 2: Execução estratégica dos PO

Para adotar uma abordagem mais estratégica ao planeamento, programação e definição de prioridades as autoridades de gestão podem:

- Analisar o impacto de cada etapa do processo de execução para identificar como gerir o programa de modo a apoiar a consecução dos seus objetivos contribuindo, simultaneamente, para as ambições de desenvolvimento regional ou nacional.
- Definir prioridades de investimento que reflitam as necessidades de desenvolvimento nacional e regional, envolvendo as partes interessadas no processo de definição e validação de prioridades de investimento para garantir solidez ao processo, baseada em dados factuais aumentando o potencial de resposta a concursos (através de uma maior «apropriação»).
- Identificar objetivos comuns ou complementares entre diferentes programas ou prioridades no início de um período de programação e desenvolver critérios de projeto que possam promover essa complementaridade.
- Introduzir incentivos para captar sinergias dentro dos programas e entre eles, por exemplo, através da introdução de pontos de bónus para projetos que ajudem a atingir objetivos em mais do que um eixo prioritário ou para projetos integrados que contribuam para mais do que um programa.

Para otimizar a coordenação para a conceção e a execução de programas as autoridades de gestão podem:

- Analisar cuidadosamente os mecanismos de diálogo existentes (grupos de trabalho temáticos, redes, comités, subcomités, etc.) e identificar se estes precisam de ser complementados por um organismo de diálogo multilateral centrado exclusivamente no programa, ou por um organismo que apoie o diálogo entre as diferentes autoridades de gestão do país, ou analisar se os atuais organismos de diálogo necessitam ser racionalizados e ajustados. Garantir que os mecanismos de diálogo têm objetivos claros.

Para colmatar lacunas de informação, melhorar a partilha de conhecimentos e intensificar a comunicação as autoridades de gestão podem:

- Criar uma abordagem ascendente mais forte para a partilha de informações e conhecimentos ao longo de todo o sistema de execução, introduzindo oportunidades de interação regulares para a comunicação bidirecional com os organismos intermédios e os beneficiários no que respeita a alterações de regulamentos, processos ou programas.
- Garantir uma comunicação regular, ativa e bem estruturada com os beneficiários sobre os benefícios que os fundos lhes oferecem para a realização dos seus objetivos de desenvolvimento.
- Proporcionar aos cidadãos a oportunidade de exprimirem as suas opiniões e a sua compreensão sobre as necessidades de investimento local, os resultados dos projetos propostos ou os fundos da UE em geral.

Para reforçar efetivamente as capacidades dos beneficiários as autoridades de gestão podem:

- Simplificar o processo de interação com os beneficiários e de apoio aos mesmos, por exemplo, através da criação de um ponto de contacto único para os beneficiários ao longo de todo o ciclo de execução do projeto.
- Melhorar a frequência e a qualidade das orientações e do apoio prestado aos beneficiários pelas autoridades de gestão ou pelos organismos intermédios, desenvolvendo uma compreensão global dos seus beneficiários e das suas verdadeiras capacidades no início de um período de programação e, com base nas lacunas identificadas, identificar quem deve ajudar a reforçar capacidades em domínios específicos e como.
- Promover o intercâmbio regular e constante de informações com os beneficiários e entre eles através de seminários interativos, redes, tutoriais online, etc.
- Estabelecer parcerias com organizações de apoio a beneficiários, como consultores, associações empresariais e associações governamentais regionais para identificar necessidades em termos de capacidades e organizar seminários pertinentes.

Para colaborar ativamente com uma ampla base de partes interessadas externas as autoridades de gestão podem:

- Garantir a participação das partes interessadas ao longo do ciclo de investimento do programa, desde o processo de planeamento e de execução até à fase de monitorização e avaliação.
- Criar plataformas de diálogo multilaterais para que as partes interessadas possam dar um contributo maior e mais eficaz, como a criação de um fórum de diálogo intersectorial sobre os FEEI com uma ampla base de participantes, nomeadamente os beneficiários, outros organismos do setor público, do setor privado e da sociedade civil, etc.

Para tornar os processos de execução de programas mais estratégicos as autoridades de gestão podem:

- Ampliar os canais através dos quais os concursos são feitos (por exemplo, através dos meios de comunicação social, de aplicações específicas, reuniões de associações empresariais, associações profissionais, universidades, redes de ONG, etc.).
- Conceber um projeto-piloto para testar novas abordagens aos processos de concurso e à seleção de projetos.
- Criar uma lista de reserva de projetos prontos para que a autoridade de gestão possa pô-los em marcha o mais rapidamente possível uma vez iniciado o novo período e minimizar o impacto de transpor projetos para um novo período de programação.

Para expandir as práticas de medição do desempenho em apoio aos dados factuais e às avaliações dos resultados, as autoridades de gestão podem:

- Realizar programas de formação ou seminários dedicados à elaboração de indicadores sólidos de resultados imediatos e finais, dados e técnicas de avaliação de ações, e à compreensão de como aplicar as aprendizagens à conceção, programação e adaptação dos programas. Tais seminários podem ser concebidos e realizados a nível nacional para todas as autoridades de gestão (por exemplo, por um organismo de coordenação nacional em conjunto com um instituto de estatística), ou a nível da UE para as autoridades de coordenação nacionais e as autoridades de gestão.
- Complementar a recolha quantitativa de dados com uma recolha qualitativa, nomeadamente em inquéritos, investigação com grupos focais e estudos de avaliação.

AUTORIDADES NACIONAIS

Há muitas questões exploradas na presente ação-piloto que exigem um apoio e uma ação ao nível superior para que sejam resolvidas, destacando-se as seguintes:

- É necessário apoiar uma maior inovação na forma como as autoridades de gestão operam e na execução prática dos seus programas.
- O reforço da capacidade administrativa das autoridades de gestão deve ser empreendido à escala adequada.
- Reconsiderar a abordagem aos regulamentos e legislações nacionais que regem os FEEI poderá impulsionar a concretização dos investimentos em tempo útil.
- Há margem para reavaliar e possivelmente reajustar as disposições institucionais dos sistemas de gestão e controlo, bem como os comités de acompanhamento, para os tornar mais adequados ao objetivo.
- A necessidade de reconsideração e reajustamento também se estende ao envolvimento prático dos comités de acompanhamento.
- Uma maior participação e contribuição das autoridades de gestão nas deliberações estratégicas e operacionais pode ser incentivada ou solicitada de forma mais ativa.

COMISSÃO EUROPEIA

As informações reunidas através da presente ação-piloto destacaram vários domínios adicionais em que a Comissão Europeia pode refletir sobre como reforçar a capacidade das autoridades de gestão e de outras autoridades para apoiar os objetivos da política de coesão da UE. Destacam-se quatro:

- O reforço da capacidade administrativa das autoridades de gestão deve ser empreendido à escala adequada.
- As autoridades de gestão podem beneficiar de um apoio mais direcionado, que tenha em conta a variedade de intervenientes institucionais e as limitações que enfrentam.
- As autoridades nacionais podem ser mais incentivadas a consultar as autoridades de gestão na conceção dos sistemas de gestão e controlo e dos processos necessários para a execução dos programas.
- A criação de um fórum de intercâmbio entre as autoridades de gestão seria útil e bem-vinda.



EUinmyregion



#EUinmyregion