

CONSOLIDAREA BUNEI GUVERNANȚE ȘI A CAPACITĂȚII ADMINISTRATIVE PENTRU POLITICA DE COEZIUNE

- ACTIUNE-PILOT ÎN COOPERARE CU OCDE -

CONTEXT

Instituțiile de calitate și buna funcționare a administrațiilor sunt aspecte importante pentru eficacitatea și impactul fondurilor UE în statele membre și în regiuni. Abordând în special finanțarea politicii de coeziune a UE, cel de-al șaptelea Raport privind coeziunea și proiectele de cercetare recente din mediul academic și din partea Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) au arătat că regiunile cu instituții fragile se confruntă cu dificultăți mai mari de absorbție eficace a fondurilor de dezvoltare regională și de coeziune și de valorificare la maximum a investițiilor pe care le sprijină aceste fonduri. Calitatea guvernării la toate nivelurile de guvernare influențează modul în care investițiile din domeniul coeziunii conduc la o creștere sporită. În plus, instituțiile (și, prin acestea, practicile instituționale) de calitate pot avea o influență pozitivă asupra rentabilității investițiilor din cadrul politicii de coeziune, a competitivității regionale și a creșterii economice, în timp ce instituțiile de o calitate necorespunzătoare vor avea un efect negativ. Astfel, este esențial să se investească în guvernare, să se creeze capacități adecvate la toate nivelurile de guvernare pentru a gestiona fondurile UE și să se elaboreze strategii solide de investiții.

PROIECTUL-PILOT

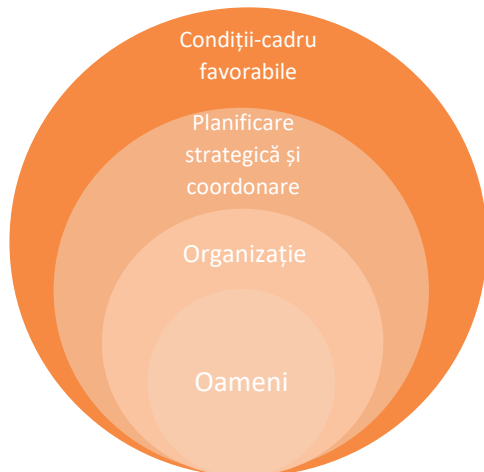
Acțiunea-pilot „Concentrarea eforturilor la începutul perioadei pentru consolidarea capacității administrative în vederea pregătirii pentru perioada de programare 2021-2027” (Frontloading administrative capacity building to prepare for the 2021-2027 programming period) a fost lansată în iunie 2018 pentru a oferi sprijin practic din partea experților Comisiei și ai OCDE în vederea consolidării capacității administrative a autorităților care se ocupă în mod frecvent de fondurile UE. Scopul este de a testa și de a dezvolta noi soluții de consolidare a capacității administrative în perioada bugetară post-2020.

Faza I

- ▶ Identificarea punctelor forte și a punctelor slabe specifice prin intermediul unui proces participativ, care să implice toți actorii relevanți.
- ▶ Pregătirea unor foi de parcurs pentru a aborda deficiențele, care să conțină etape, obiective și termene-limită.

Faza II

- ▶ Implementarea principalelor acțiuni relevante din foile de parcurs.



CELE CINCI PROGRAME PARTICIPANTE

- Programul „Infrastructura de transport, mediul și dezvoltarea durabilă” din Grecia
- Programul regional din Lubelskie, Polonia
- Programul regional din Extremadura, Spania
- Programul „Competitivitate și coeziune” din Croația
- Programul „Regiunile în creștere” din Bulgaria

Acest cadru analitic a furnizat informații pentru procesul de diagnostic utilizat la elaborarea foilor de parcurs pentru consolidarea capacității administrative

PRINCIPALELE CONSTATĂRI



Domeniul de provocare 1: Managementul persoanelor și al organizației

- În general, autoritățile de management dispun de personal calificat și profesionist, dar care nu este perceput sau gestionat ca un atu strategic.
- Există o dorință pronunțată de a beneficia de mai multe cursuri de formare, dar modulele de învățare și de dezvoltare nu au o viziune strategică și sunt insuficient utilizate.
- Autoritățile de management trebuie să fie în măsură să recruteze și să păstreze talentele de top, dar simt că au opțiuni limitate pentru a răspunde acestei provocări.



Domeniul de provocare 2: Implementarea programului strategic

- Autoritățile se confruntă cu provocări comune în ceea ce privește abordarea strategică a punerii în aplicare a investițiilor, ceea ce le afectează eficacitatea.
- Există posibilitatea de a construi parteneriate mai strânse între părțile interesate, în special cu beneficiarii, inclusiv prin abordări mai bine adaptate și orientate.



Domeniul de provocare 3: Condiții-cadru favorabile

- Condițiile-cadru, precum calitatea în materie de reglementare, securitatea juridică și stabilitatea, birocrația și calitatea instituțiilor, exercită o presiune semnificativă asupra capacității globale de a investi și asupra calității rezultatelor.



Provocări la nivel mai înalt

- Este posibilă o creștere a inovării în ceea ce privește modul de funcționare al autorităților de management și punerea în aplicare practică a programelor.
- Inițiativele de consolidare a capacității administrative a autorităților de management ar trebui întreprinse la o scară adecvată și cu o abordare strategică și cuprinzătoare.

PRINCIPALELE RECOMANDĂRI

Dezvoltarea unei baze de date concrete pentru inițiativele de îmbunătățire organizațională prin **anchete mai sistematice privind implicarea angajaților**

Identificarea competențelor dorite și orientarea proceselor operaționale, cum ar fi gestionarea performanțelor și învățarea și dezvoltarea **către îmbunătățirea și recompensarea** acelor competențe

Revizuirea strategiilor de sensibilizare a candidaților și **a strategiilor de branding al angajatorilor** pentru a extinde portofoliul de candidați calificați

Explorarea opțiunilor de **mobilitate internă** pentru personal, și anume a „rotației” pe termen scurt în diferite părți ale AM

Stabilirea unor priorități de investiții pentru PO care să reflecte nevoile de dezvoltare naționale și regionale, incluzând **părțile interesate** din cadrul programului operațional în definirea și validarea **priorităților de investiții**

Crearea unui **forum pentru schimburi** între autoritățile de management și organismele de coordonare

Desfășurarea unor programe de formare sau ateliere care să fie dedicate atât elaborării unor **indicatori solizi de realizare și de rezultat și a unor tehnici de evaluare a datelor și măsurilor**, cât și aplicării acestora

Elaborarea **unei strategii și a unui plan de acțiune pentru consolidarea capacităților, adaptate** la diferitele tipuri de autorități locale implicate în PO în cadrul unei abordări participative (dialogul cu autoritățile locale și organismele naționale relevante)

AUTORITĂȚI DE MANAGEMENT

Recomandări pentru domeniul de provocare 1: Managementul persoanelor și al organizației

Pentru a dezvolta o forță de muncă competentă și adaptabilă, care să dispună de combinația adecvată de competențe pentru gestionarea eficientă a fondurilor UE, autoritățile de management ar putea:

- Să identifice competențele existente și dorite pentru o administrare eficientă a fondurilor ESI prin intermediul unor instrumente precum cadrul de competențe al Comisiei Europene și instrumentul de autoevaluare, prin colaborarea cu angajații și părțile interesate și prin analiza comparativă cu alte autorități de management.
- Să cartografieze competențele existente și să identifice punctele forte și lacunele.
- Să exploreze modul în care instrumentele existente, cum ar fi modulele de învățare și de dezvoltare, grupurile de reflecție, rețelele informale de schimb de cunoștințe etc., ar putea furniza informații pentru dezvoltarea sau revizuirea unui cadru de competențe și evaluarea competențelor.

Pentru a atrage și a recruta candidați cu competențele adecvate, autoritățile de management ar putea:

- Să utilizeze instrumente suplimentare pentru a atrage candidați din afara portofoliilor de candidaturi tradiționale, cum ar fi prin intermediul platformelor de comunicare socială, printr-un angajament sporit cu universitățile, prin reformularea descrierii postului și prin portaluri de aplicații.
- Să ajusteze procesele de recrutare, dacă este posibil, pentru a testa o gamă mai largă de aptitudini și competențe în cursul evaluării.
- Să analizeze modul în care procesele de achiziție de personal și programele de inițiere ar putea fi utilizate într-un mod mai eficient pentru a integra noi categorii de personal și pentru a-i dota cu competențele necesare pentru a se adapta și a-și putea desfășura activitatea cât mai rapid posibil.

Pentru a îmbunătăți orientarea strategică și pe termen lung către învățare și dezvoltare, autoritățile de management ar putea:

- Să creeze o bază de date concrete privind nevoile în materie de competențe prin analiza lacunelor (a se vedea mai sus) și prin colectarea de feedback constructiv de la personalul de la niveluri operaționale și de management privind nevoile acestora în materie de învățare și dezvoltare.
- Să acorde o mai mare responsabilitate personalului pentru dezvoltarea propriilor cariere, prin lărgirea gamei de opțiuni de învățare pe care aceștia le au la dispoziție (de exemplu, cursuri în săli de clasă, cursuri online, ateliere interactive). Instrumentul Comisiei Europene de sprijinire a învățării reciproce – instrumentul TAIEX-REGIO Peer2Peer – ar putea fi utilizat pentru a sprijini acest lucru.
- Să alinieze inițiativele de învățare și dezvoltare la cadrul de competență, pe care să îl integreze ca parte a proceselor în curs de gestionare a performanței și de dezvoltare a carierei.

Pentru a îmbunătăți implicarea și motivația angajaților, autoritățile de management ar putea:

- Să creeze o bază de date concrete printr-o realizare mai sistematică a unor anchete privind implicarea angajaților și a unor sondaje la plecarea acestora. Pentru a îmbunătăți comparabilitatea, ar trebui ca această bază de date să fie distribuită unui public cât mai larg, având grijă să se comunice în prealabil obiectivele sale și să se obțină acordul din partea direcției generale.
- Să îmbunătățească comunicarea cu privire la principalele procese operaționale – cum ar fi gestionarea performanței – pentru a îmbunătăți disponibilitatea informațiilor și pentru a spori transparența în ceea ce privește deciziile care afectează carierele personalului, cum ar fi promovarea, accesul la formare, remunerarea în funcție de performanță etc.
- Să dezvolte un angajament mai sistematic din partea direcției generale și a conducerii pentru inițiativele de implicare a angajaților prin reuniuni publice periodice, grupuri de discuție, precum și prin formare specializată pentru manageri.

Pentru a dezvolta capacități strategice de planificare a forței de muncă astfel încât să se facă față provocărilor din perioada 2021-2027, autoritățile de management ar putea:

- Să poziționeze mai strategic unitățile de resurse umane, astfel încât acestea să joace un rol mai important în realizarea obiectivelor organizaționale, în special prin identificarea, recrutarea și dezvoltarea unor talente cu potențial ridicat.
- Să monitorizeze impactul politicilor și procedurilor privind resursele umane, să colecteze și să revizuiască date privind forța de muncă și să adapteze politicile, după caz, inclusiv prin realocarea resurselor bugetare și de capital uman, în conformitate cu obiectivele organizaționale.
- Să identifice competențele dorite și să orienteze procesele operaționale, cum ar fi gestionarea performanțelor și învățarea și dezvoltarea, către îmbunătățirea și recompensarea acelor competențe.

Pentru a se asigura că structura lor organizațională este adecvată, autoritățile de management ar putea:

- Să stabilească dacă structura organizațională și organigrama existente răspund provocărilor din perioada de după 2020 și dacă sunt suficient de flexibile pentru a valorifica oportunitățile.
- Să stabilească marja de manevră în cazurile în care o legislație rigidă îngreunează prea mult o schimbare la nivel global, prin angajarea personalului la nivel operațional și de conducere într-un dialog privind resursele și procesele economice.
- Să identifice modalități de corelare a fluxului de lucru cu resursele umane prin utilizarea posibilităților de a încheia contracte temporare sau pe termen scurt într-un mod mai strategic.

Pentru a îmbunătăți mobilitatea internă și pentru o mai bună corelare a competențelor, autoritățile de management ar putea:

- Să creeze un grup de angajați cu calificările, aptitudinile și competențele necesare pentru a efectua o detașare pe termen scurt sau un schimb de loc de muncă într-un alt serviciu al autorității de management.
- Să integreze mobilitatea internă în managementul performanței și în planurile de învățare și de dezvoltare, astfel încât cadrele de conducere să o poată folosi ca instrument pentru dezvoltarea personalului din răspunderea lor.
- Să comunice clar oportunitățile, cerințele și așteptările către întregul personal și să simplifice procesele de aprobare pentru mobilitatea internă.

Pentru a îmbunătăți gestionarea cunoștințelor și fluxurile de comunicare, autoritățile de management ar putea:

- Să dezvolte și să sprijine comunități de practică sau grupuri de discuții în rândul personalului la nivel operațional, cu participarea, după caz, a membrilor de la nivel de management, pentru a îmbunătăți fluxul de cunoștințe în cazul în care se observă că rigidități organizaționale sau instituționale pot provoca blocaje de programare.
- Să dezvolte un intranet unde personalul să aibă acces la informații fără cerința de a trece prin mai multe canale oficiale (de exemplu, răspuns în scris la întrebări scrise privind interpretarea legislației).
- În cazul în care există instrumente precum sistemele de urmărire a documentelor, autoritățile de management ar trebui să investească timp în dezvoltarea unei culturi comune privind modul în care personalul utilizează aceste sisteme, întrucât adesea diferențele de abordare pot diminua eficacitatea unui sistem.

Recomandări pentru domeniul de provocare 2: Implementarea strategică a PO

Pentru a adopta o abordare mai strategică în ceea ce privește planificarea, programarea și stabilirea priorităților, autoritățile de management ar putea:

- Să examineze impactul fiecărei etape a procesului de implementare, pentru a identifica modul de gestionare a programului astfel încât acesta să sprijine îndeplinirea obiectivelor sale, contribuind totodată la obiectivele naționale referitoare la sector sau de dezvoltare regională.
- Să stabilească priorități de investiții care să reflecte nevoile de dezvoltare naționale și regionale, prin includerea părților interesate în procesul de definire și de validare a priorităților de investiții, pentru a asigura caracterul robust, pentru a contribui la bazele de date concrete și pentru a spori potențialul de răspuns la cererile de propuneri de proiecte (printr-o „asumare a responsabilității” sporită).
- Să identifice obiective comune sau complementare între diferitele programe sau priorități la începutul unei perioade de programare și să elaboreze criterii de proiect care ar putea promova o astfel de complementaritate.
- Să introducă stimulente pentru crearea de sinergii în cadrul programelor și între acestea, de exemplu prin introducerea unor puncte bonus pentru proiectele care contribuie la realizarea obiectivelor din mai multe axe prioritare sau în cazul proiectelor integrate care contribuie la mai multe programe.

În vederea optimizării coordonării pentru conceperea și implementarea programului, autoritățile de management ar putea:

- Să evalueze mecanismele de dialog existente (grupuri de lucru tematice, rețele, comitete, subcomitete etc.) și să identifice dacă acestea trebuie să fie completate cu un organism de dialog multipartit, care să se concentreze exclusiv pe program sau care să sprijine dialogul dintre diferitele autorități de management din țară. Sau să evalueze dacă actualele organisme de dialog trebuie să fie raționalizate și ajustate. Să se asigure că mecanismele de dialog au obiective clare.

Pentru a aborda lacunele în materie de informații, a îmbunătăți schimbul de cunoștințe și a extinde comunicarea, autoritățile de management ar putea:

- Să instituie o abordare ascendentă mai robustă a schimbului de informații și de cunoștințe în cadrul sistemului de implementare, prin introducerea unor posibilități de interacțiune regulată pentru comunicarea bidirecțională cu organismele intermediare și cu beneficiarii în ceea ce privește modificările aduse regulamentelor, proceselor sau programelor.
- Să asigure o comunicare periodică și bine structurată cu beneficiarii, inclusiv prin comunicarea activă a beneficiilor pe care fondurile le oferă beneficiarilor pentru a-și realiza obiectivele de dezvoltare.
- Să ofere cetățenilor posibilitatea de a-și exprima opiniile și perspectiva asupra nevoilor de investiții locale, rezultatele proiectelor propuse sau fondurile UE în general.

Pentru a consolida în mod eficace capacitatea beneficiarilor, autoritățile de management ar putea:

- Să raționalizeze procesul de interacțiune cu beneficiarii și de sprijin al acestora, de exemplu prin crearea unui punct unic de contact pentru beneficiari pe tot parcursul ciclului de desfășurare a proiectului.
- Să îmbunătățească frecvența și calitatea orientărilor și sprijinului oferite beneficiarilor, fie de către autoritățile de management, fie de către organismele intermediare, prin dezvoltarea unei înțelegeri cuprinzătoare a beneficiarilor lor și a capacității lor efective la începutul unei perioade de programare și prin utilizarea lacunelor identificate în materie de capacitate ca bază pentru identificarea celor care ar trebui să contribuie la consolidarea capacităților în anumite domenii specifice și la modul în care aceștia ar trebui să facă acest lucru.
- Să promoveze schimburile de informații periodice și constante cu și între beneficiari prin intermediul atelierelor interactive, al rețelelor, al tutorialelor online etc.
- Să încheie parteneriate cu organizațiile de sprijin al beneficiarilor, cum ar fi consultanți, camere de afaceri și asociații ale administrațiilor subnaționale, pentru a identifica necesitățile în materie de capacități și a oferi ateliere relevante.

Pentru a menține o relație activă cu o gamă largă de părți interesate externe, autoritățile de management ar putea:

- Să asigure implicarea părților interesate în întregul ciclu de investiții al programului, de la procesul de planificare și implementare până la etapa de monitorizare și evaluare.
- Să creeze platforme de dialog multipartit, pentru o contribuție mai amplă și mai eficace a părților interesate, cum ar fi instituirea unui forum de dialog transectorial pentru fondurile ESI cu o bază extinsă de participanți din rândul beneficiarilor, al altor instituții din sectorul public, al sectorului privat și al organismelor societății civile etc.

Pentru ca procesele de implementare a programului să devină mai strategice, autoritățile de management ar putea:

- Să extindă canalele prin care se fac cererile de propuneri (de exemplu, prin intermediul platformelor de comunicare socială, al aplicațiilor specifice, al reuniunilor camerelor de afaceri, al asociațiilor profesionale, universităților, rețelelor de ONG-uri etc.).
- Să conceapă o acțiune-pilot pentru a testa noi abordări în ceea ce privește procesele de cereri de propuneri și selecția proiectelor.
- Să creeze o rezervă de proiecte pregătite, astfel încât autoritatea de management să le poată demara cât mai repede posibil după lansarea noii perioade și să se reducă la minimum impactul necesității de raporta proiecte în noua perioadă de programare.

Pentru a extinde practicile de măsurare a performanței în sprijinul bazelor de date concrete și al evaluărilor rezultatelor, autoritățile de management ar putea:

- Să desfășoare programe de formare sau ateliere care să fie dedicate atât elaborării unor indicatori solizi de realizare și de rezultat și a unor tehnici de evaluare a datelor și măsurilor, cât și înțelegerii modului în care trebuie să fie aplicate învățămintele în ceea ce privește conceperea programelor, programarea și ajustările. Aceste ateliere pot fi concepute și implementate la nivel național pentru toate autoritățile de management (de exemplu, de către un organism național de coordonare împreună cu o agenție de statistică) sau la nivelul UE pentru autoritățile naționale de coordonare și autoritățile de management.
- Completarea colectării de date cantitative cu colectarea de date calitative, inclusiv în cadrul anchetelor, al cercetării în grupuri tematice și al studiilor de evaluare.

AUTORITĂȚILE NAȚIONALE

Există o serie de aspecte analizate în cadrul acestei acțiuni-pilot care, pentru a fi abordate, necesită sprijin și măsuri la nivel înalt. Printre acestea se numără:

- Necesitatea de a sprijini o inovare mai puternică în ceea ce privește modul de funcționare a autorităților de management și punerea în aplicare practică a programelor acestora.
- Consolidarea capacității administrative a autorităților de management ar trebui întreprinsă la o scară adecvată.
- Regândirea abordării normelor și a legilor de la nivel național care reglementează fondurile ESI ar putea stimula punerea în aplicare în timp util a investițiilor.
- Este posibilă reevaluarea și eventuala recalibrare a mecanismelor instituționale pentru sistemele de gestiune și control și comitetele de monitorizare, pentru a le face mai adecvate.
- Necesitatea reexaminării și recalibrării se extinde, de asemenea, la implicarea în practică a comitetelor de monitorizare.
- Ar putea fi mai urmărite sau încurajate o mai mare participare și mai multe contribuții din partea autorităților de management în ceea ce privește aspectele strategice și operaționale.

COMISIA EUROPEANĂ

Informațiile colectate prin intermediul acestei acțiuni-pilot au evidențiat mai multe domenii suplimentare în care Comisia Europeană ar putea lua în considerare modul în care poate consolida cel mai bine capacitatea autorităților de gestionare și a altor autorități, pentru a sprijini obiectivele politicii de coeziune a UE. Se disting în special patru:

- Consolidarea capacității administrative a autorităților de management ar trebui întreprinsă la o scară adecvată.
- Autoritățile de management ar putea beneficia de un sprijin mai bine direcționat, care să țină seama de varietatea actorilor instituționali și de constrângerile cu care se confruntă aceștia.
- Autoritățile naționale ar putea fi încurajate mai mult să consulte autoritățile de management în ceea ce privește conceperea sistemelor de gestiune și control și a proceselor necesare pentru implementarea programelor.
- Crearea unui forum pentru schimburi între autoritățile de management ar fi binevenită și utilă.



EUinmyregion



#EUinmyregion