



POSILNENIE DOBREJ SPRÁVY VECÍ VEREJNÝCH A ADMINISTRATÍVNEJ KAPACITY PRE POLITIKU SÚDRŽNOSTI

- PILOTN-Y PROJEKT V SPOLUPRÁCI S OECD -

VÝCHODISKÁ

Účinnosť a vplyv fondov EÚ v členských štátoch a regiónoch závisia od kvalitných inštitúcií a dobre fungujúcej verejnej správy. Siedma správa o súdržnosti a nedávny výskum akademickej obce a Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) zamerané na financovanie politiky súdržnosti EÚ ukazujú, že regióny so slabými inštitúciami majú väčšie ťažkosti s účinným čerpaním prostriedkov z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu a s využívaním investícií, ktoré sa z týchto fondov podporujú. Kvalita verejnej správy na všetkých jej úrovniach ovplyvňuje to, ako sa investície v rámci politiky súdržnosti premietnu do väčšieho rastu. Kvalitné inštitúcie okrem toho dokážu (prostredníctvom týchto inštitucionálnych postupov) pozitívne ovplyvniť návratnosť investícií v rámci politiky súdržnosti, regionálnu konkurencieschopnosť a hospodársky rast, zatiaľ čo slabé inštitúcie majú nepriaznivý účinok. Preto je zásadné investovať do riadenia, vybudovať primerané kapacity na správu fondov EÚ na všetkých úrovniach verejnej správy a vypracovať silné investičné stratégie.

PILOTNÝ PROJEKT

V júni 2018 bola spustený pilotný projekt „Prednostné budovanie administratívnych kapacít s cieľom pripraviť sa na programové obdobie 2021 – 2027“, ktorej účelom bolo prostredníctvom expertov Komisie a OECD, poskytnúť praktickú podporu na posilnenie administratívnej kapacity orgánov zaoberajúcich sa denne fondmi EÚ. Cieľom je otestovať a vyvinúť nové riešenia na posilnenie administratívnych kapacít na rozpočtové obdobie po roku 2020.

Fáza I

- ▶ Identifikácia silných stránok a špecifických nedostatkov, ktoré treba vyriešiť v rámci participatívneho procesu so zapojením všetkých relevantných aktérov.
- ▶ Príprava plánov na riešenie nedostatkov s čiastkovými cieľmi, cieľovými hodnotami a termínmi.

Fáza II

- ▶ Implementácia kľúčových relevantných opatrení z týchto plánov.



PÄŤ ÚČASTNÍCKYCH PROGRAMOV

- Program „Dopravná infraštruktúra, životné prostredie a udržateľný rozvoj“ v Grécku
- Regionálny program Lubelského vojvodstva v Poľsku
- Regionálny program autonómnej oblasti Extremadura v Španielsku
- Program „Konkurencieschopnosť a súdržnosť“ v Chorvátsku
- Program „Rastúce regióny“ v Bulharsku

Tento analytický rámec bol základom pre diagnostický proces použitý na vypracovanie plánov budovania administratívnych kapacít.

KLÚČOVÉ ZISTENIA



Problematická oblasť 1: Ľudia a organizačné riadenie

- Riadiace orgány majú vo všeobecnosti kvalifikovaných a profesionálnych zamestnancov, ktorí však nie sú vnímaní ani riadení ako strategické aktívum. .
- Mnohí požadujú viac odbornej prípravy, ale moduly vzdelávania a rozvoja nemajú strategickú víziu a dostatočne sa nevyužívajú.
- Riadiace orgány musia byť schopné zamestnať a udržať si najlepšie talenty, ale cítia, že ich možnosti v tejto oblasti sú obmedzené.



Problematická oblasť 2: Strategická implementácia programov

- Orgány čelia spoločným výzvam spojeným so strategickým prístupom k implementácii investícií, čo má vplyv na ich účinnosť.
- Existuje priestor na budovanie silnejších partnerstiev medzi zainteresovanými stranami, predovšetkým s prijímateľmi, a to aj prostredníctvom prispôbenejších a cielenejších prístupov.



Problematická oblasť 3: Vytvorenie rámcových podmienok

- Rámcové podmienky ako kvalita regulačných opatrení, právna istota a stabilita, byrokracia a kvalita inštitúcií vyvíjajú značný tlak na celkovú schopnosť investovať a kvalitu výsledkov.



Výzvy na vyššej úrovni

- Existuje priestor na rozsiahlejšie inovácie v oblasti fungovania riadiacich orgánov a praktickej implementácie programov.
- Iniciatívy na budovanie administratívnych kapacít riadiacich orgánov by mali byť vykonávané vo vhodnom rozsahu a so strategickým a komplexným prístupom.

HLAVNÉ ODPORÚČANIA

Vytvoriť informačnú základňu pre iniciatívy na zlepšovanie organizácie prostredníctvom **systematickejších prieskumov týkajúcich sa zapojenia zamestnancov.**

Identifikovať požadované kompetencie a nastaviť služobné postupy, ako je riadenie výkonnosti a vzdelávanie a rozvoj, s cieľom **zlepšovať a oceňovať** tieto kompetencie.

Preskúmať stratégie oslovovania uchádzačov a **stratégie budovania značky zamestnávateľa** s cieľom rozšíriť databázu kvalifikovaných uchádzačov.

Preskúmať možnosti **vnútornej mobility** zamestnancov, t. j. krátkodobej „rotácie“ v rôznych častiach riadiaceho orgánu.

Nastaviť investičné priority OP tak, aby odrážali potreby celoštátneho a regionálneho rozvoja, zapojením **zainteresovaných strán** v rámci OP do vymedzenia a validácie **investičných priorít.**

Vytvoriť **fórum na výmenu informácií** medzi riadiacimi orgánmi a koordinačnými orgánmi.

Vytvoriť programy odbornej prípravy alebo semináre venované navrhnutiu spoľahlivých **ukazovateľov výstupu a výsledku, postupov na hodnotenie údajov a akcií** a ich uplatňovaniu.

Vypracovať **stratégiu a akčný plán na budovanie kapacít prispôbený** rôznym druhom miestnych orgánov zapojených do OP v rámci participatívneho prístupu (dialógu s miestnymi orgánmi a príslušnými národnými orgánmi).

RIADIACE ORGÁNY

Odporúčania pre problematickú oblasť 1: Ľudia a organizačné riadenie

S cieľom vytvoriť kvalifikovanú, flexibilnú pracovnú silu so správnym súborom kompetencií na účinné riadenie fondov EÚ by riadiace orgány mohli:

- Identifikovať existujúce a požadované kompetencie na účinné riadenie EŠIF pomocou nástrojov, ako sú rámec Európskej komisie pre odbornú spôsobilosť a nástroj sebahodnotenia, spolupráca so zamestnancami a zainteresovanými stranami a referenčné porovnávanie s inými riadiacimi orgánmi.
- Zmapovať existujúce zručnosti a identifikovať silné stránky a medzery.

- Preskúmať, ako by existujúce nástroje, ako sú moduly vzdelávania a rozvoja, špecializované skupiny, neformálne siete na výmenu znalostí atď., mohli poskytnúť informačný základ pre vývoj alebo preskúmanie kompetenčného rámca a hodnotenia zručností.

S cieľom prilákať a zamestnať uchádzačov so správnymi zručnosťami by riadiace orgány mohli:

- Použiť dodatočné nástroje na prilákanie uchádzačov z iných ako tradičných skupín uchádzačov, napríklad pomocou sociálnych sietí, intenzívnejšou spoluprácou s univerzitami a zmenou opisov pracovnej náplne a portálov pre uchádzačov.
- Prispôbiť náborové procesy, keď je to možné, tak, aby sa počas hodnotenia testovala väčšia škála zručností a kompetencií.
- Posúdiť, ako by sa procesy začleňovania do zamestnania (on-boarding) a programy zaškoľovania mohli efektívnejšie využiť na začlenenie nových zamestnancov a na to, aby boli vybavení zručnosťami potrebnými na to, aby sa čo najrýchlejšie zorientovali a začali pracovať.

S cieľom zlepšiť dlhodobú a strategickú orientáciu na vzdelávanie a rozvoj by riadiace orgány mohli:

- Vybudovať informačnú základňu o potrebných zručnostiach pomocou diferenčnej analýzy (pozri vyššie) a zhromažďovať konštruktívnu spätnú väzbu od zamestnancov na prevádzkových úrovniach a manažmentu o ich potrebách v oblasti vzdelávania a rozvoja.
- Zveriť zamestnancom viac zodpovednosti za ich vlastný kariérny rast rozšírením možností vzdelávania, ktoré sú pre nich dostupné, napr. odborná príprava v triede, online kurzy, interaktívne semináre. Na tento účel by mohol byť použitý nástroj Európskej komisie na podporu partnerskej výmeny TAIEX-REGIO Peer2Peer.
- Zosúladiť iniciatívy v oblasti vzdelávania a rozvoja s kompetenčným rámcom a začleniť ho ako súčasť priebežného riadenia výkonnosti a procesov kariérneho rastu.

S cieľom zlepšiť zapojenie a motiváciu zamestnancov by riadiace orgány mohli:

- Vybudovať informačnú základňu pomocou systematickejších prieskumov týkajúcich sa zapojenia zamestnancov a prieskumov pri odchode zo zamestnania. Tá by mala byť sprístupnená čo najširšiemu publiku, aby sa zlepšila porovnateľnosť, pričom by sa mal klásť dostatočný dôraz na včasnú komunikáciu o cieľoch a zapojenie vyššieho manažmentu.
- Zlepšiť komunikáciu súvisiacu s kľúčovými služobnými postupmi, napríklad riadením výkonnosti, s cieľom zlepšiť dostupnosť informácií a posilniť transparentnosť v súvislosti s rozhodnutiami ovplyvňujúcimi kariéru zamestnancov, napríklad povýšením, prístupom k vzdelávaniu, odmeňovaním na základe výkonu atď.
- Rozvíjať systematickejšie zapojenie vyššieho manažmentu a vedenia do iniciatív v oblasti zapojenia zamestnancov prostredníctvom pravidelných stretnutí všetkých zamestnancov, diskusných skupín, ako aj špecializovanej odbornej prípravy pre manažérov.

Na rozvíjanie kapacít strategického plánovania pracovnej sily s cieľom reagovať na výzvy obdobia 2021 – 2027 by riadiace orgány mohli

- Zveriť strategickjšiu úlohu oddeleniam ľudských zdrojov tak, aby mohli hrať väčšiu rolu pri dosahovaní organizačných cieľov, a to predovšetkým pomocou identifikácie, zamestnávania a rozvoja talentov s vysokým potenciálom.
- Monitorovať vplyv politík a postupov v oblasti ľudských zdrojov, získavať a skúmať údaje o pracovnej sile a prispôbiť politiky v prípadoch, keď je to vhodné, a to aj prostredníctvom realokácie rozpočtových zdrojov a ľudského kapitálu v súlade s organizačnými cieľmi.
- Identifikovať požadované kompetencie a nastaviť služobné postupy, ako je riadenie výkonnosti a vzdelávanie a rozvoj, s cieľom zlepšovať a odmeňovať tieto kompetencie.

S cieľom zabezpečiť, aby organizačná štruktúra spĺňala svoj účel, by riadiace orgány mohli:

- Určiť, či existujúca organizačná štruktúra a schéma zodpovedá výzvam obdobia po roku 2020 a či je dostatočne flexibilná na to, aby využívala príležitosti.
- Určiť manévrovací priestor pre situácie, keď je celoplošná zmena nepraktická z dôvodu nepružnej legislatívy, pomocou komunikácie s prevádzkovými zamestnancami a manažmentom prostredníctvom dialógu o zdrojoch a služobných postupoch.
- Identifikovať spôsoby, ako zosúladiť pracovné postupy s dostupnými ľudskými zdrojmi strategickjším využívaním možností dočasných alebo krátkodobých zmlúv.

S cieľom zlepšiť vnútornú mobilitu a zosúladovanie zručností by riadiace orgány mohli:

- Vytvoriť databázu zamestnancov s vhodnou kvalifikáciou, zručnosťami a kompetenciami, ktorí budú schopní byť dočasne preložený alebo absolvovať pracovnú výmenu v inej časti riadiaceho orgánu.
- Začleniť vnútornú mobilitu do riadenia výkonnosti a plánov vzdelávania a rozvoja, aby ju mohli manažéri používať ako nástroj na rozvoj svojich zamestnancov.
- Jasne informovať všetkých zamestnancov o príležitostiach, požiadavkách a očakávaníach a zjednodušiť schvaľovacie procesy pre vnútornú mobilitu.

S cieľom zlepšiť riadenie znalostí a komunikačné toky by riadiace orgány mohli:

- Vytvoriť a podporovať komunity špecialistov alebo diskusné skupiny medzi zamestnancami na prevádzkovej úrovni s účasťou predstaviteľov manažérskej úrovne, keď je to vhodné, s cieľom zlepšiť tok znalostí v prípadoch, keď je organizačná a inštitucionálna nepružnosť vnímaná ako príčina prekážok programovania.
- Vytvoriť intranet, na ktorom budú mať zamestnanci prístup k informáciám bez toho, aby museli využívať formálnejšie kanály (napr. písomnú odpoveď na písomné otázky o výklade právnych predpisov).
- Ak existujú systémy na sledovanie dokumentov, riadiace orgány by mali vynaložiť čas na vytváranie spoločnej kultúry využívania týchto systémov zamestnancami, keďže rozdielne prístupy často znižujú účinnosť systému.

Odporúčania pre problematickú oblasť 2: Strategická implementácia OP

S cieľom strategickejšie pristupovať k plánovaniu, programovaniu a stanovovaniu priorít by riadiace orgány mohli:

- Preskúmať vplyv každého kroku procesu implementácie s cieľom určiť spôsob riadenia programu, ktorý by podporoval dosahovanie jeho cieľov a zároveň prispieval k celoštátnym sektorovým alebo regionálnym cieľom rozvoja.
- Stanoviť investičné priority, v ktorých sa budú odzrkadľovať potreby celoštátneho a regionálneho rozvoja, zapojením zainteresovaných strán do procesu definovania a validácie investičných priorít s cieľom zabezpečiť ich spoľahlivosť, rozšíriť informačné základne a zvýšiť potenciál odozvy na projektové výzvy (prostredníctvom väčšej spoluzodpovednosti zainteresovaných strán).
- Identifikovať spoločné alebo doplnkové ciele rozličných programov alebo priorít na začiatku programového obdobia a vytvoriť kritériá projektov, ktoré by podporovali takúto komplementárnosť.
- Zaviesť stimuly na zachytenie synergií v rámci programov a medzi nimi, napríklad zavedením bonusových bodov za projekty, ktoré pomáhajú dosahovať ciele na viac ako jednej prioritnej osi, alebo za integrované projekty, ktoré prispievajú k viac ako jednému programu.

S cieľom optimalizovať koordináciu tvorby a implementácie programov by riadiace orgány mohli:

- Vyhodnotiť existujúce mechanizmy dialógu (tematické pracovné skupiny, siete, výbory, podvýbory atď.) a určiť, či ich treba doplniť orgánom pre dialóg viacerých zainteresovaných strán, ktorý by sa zameriaval výlučne na daný program, alebo takým, ktorý by podporoval dialóg medzi rôznymi riadiacimi orgánmi krajiny. Takisto zvážiť, či netreba zracionalizovať a prispôbiť súčasné orgány pre dialóg. Zabezpečiť, aby mali mechanizmy dialógu jasné ciele.

S cieľom riešiť nedostatok informácií, zlepšiť výmenu znalostí a rozvíjať komunikáciu by riadiace orgány mohli:

- Posilniť prístup „zdola nahor“ k výmene informácií a znalostí v celom systéme implementácie tým, že vytvoria pravidelné príležitosti na interakciu a obojstrannú komunikáciu so sprostredkovateľskými orgánmi a prijímateľmi, pokiaľ ide o zmeny nariadení, procesov alebo programov.
- Zabezpečiť pravidelnú a dobre štruktúrovanú komunikáciu s prijímateľmi, a to aj prostredníctvom aktívneho informovania o výhodách, ktoré fondy prijímateľom ponúkajú v súvislosti s realizáciou ich cieľov v oblasti rozvoja.
- Poskytnúť občanom príležitosť vyjadriť svoj názor na miestne investičné potreby, navrhované výsledky projektov alebo fondy EÚ vo všeobecnosti a podeliť sa s poznatkami o nich.

S cieľom účinného budovania kapacít prijímateľov by riadiace orgány mohli:

- Zefektívniť proces interakcie s prijímateľmi a ich podpory, napríklad vytvorením jednotného kontaktného miesta pre prijímateľov počas celého cyklu realizácie projektu.
- Zvýšiť frekvenciu a kvalitu usmernení a podpory, ktorú prijímateľom poskytujú buď riadiace, alebo sprostredkovateľské orgány, rozvíjaním komplexného chápania svojich prijímateľov a ich skutočných kapacít na začiatku programového obdobia a použitím zistených nedostatkov kapacít ako základu na určenie toho, kto by mal pomôcť pri budovaní kapacít v konkrétnych oblastiach a ako.

- Podporovať pravidelnú a neustálu výmenu informácií s prijímateľmi a medzi nimi prostredníctvom interaktívnych seminárov, sietí, online inštruktáže atď.
- Vytvoriť partnerstvá s organizáciami na podporu prijímateľov, napríklad konzultantmi, obchodnými komorami a združeniami orgánov verejnej správy na nižšej ako celoštátnej úrovni, s cieľom identifikovať kapacitné potreby a usporiadať príslušné semináre.
- S cieľom aktívne spolupracovať so širokou základňou externých zainteresovaných strán by riadiace orgány mohli:
- Zabezpečiť zapojenie zainteresovaných strán do celého programového investičného cyklu od procesov plánovania a implementácie až po monitorovaciu a hodnotiacu fázu.
- Vybudovať platformy na dialóg s viacerými zainteresovanými stranami v záujme získania širších a účinnejších vstupov od zainteresovaných strán, napríklad vytvoriť medzisektorové fórum pre dialóg v oblasti EŠIF so širokou účastníckou základňou zahŕňajúcou prijímateľov, iné subjekty verejného sektora, súkromný sektor, subjekty občianskej spoločnosti atď.

S cieľom dosiahnuť strategickjšie procesy implementácie programov by riadiace orgány mohli:

- Rozšíriť kanály, prostredníctvom ktorých sa uverejňujú výzvy (napr. prostredníctvom sociálnych sietí, špecifických aplikácií, zasadnutí obchodných komôr, odborných združení, univerzít, sietí neziskových organizácií atď.).
- Navrhnuť pilotný projekt na otestovanie nových prístupov k procesom súvisiacim s výzvami a výberom projektov.
- Pripraviť zásobu hotových projektov, aby s nimi riadiace orgány mohli začať čo najskôr po začiatku nového obdobia, a minimalizoval sa vplyv nutnosti prenášať projekty do nového programového obdobia.

S cieľom rozšíriť postupy merania výkonnosti na podporu vzniku informačných základní a hodnotenia výstupov by riadiace orgány mohli:

- Usporiadať programy odbornej prípravy alebo semináre venované navrhovaniu spoľahlivých ukazovateľov výstupu a výsledku, postupom na hodnotenie údajov a porozumeniu tomu, ako uplatniť tieto zistenia pri navrhovaní programu, programovaní a úpravách. Takéto semináre sa môžu navrhnuť a implementovať na národnej úrovni, pokiaľ ide o všetky riadiace orgány (tejto úlohy sa môže ujať napr. vnútroštátny koordinačný orgán v spolupráci so štatistickým úradom), alebo na úrovni EÚ, pokiaľ ide o národné koordinačné orgány a riadiace orgány.
- Doplniť získavanie kvantitatívnych údajov získaním kvalitatívnych údajov vrátane prieskumov, výskumu v rámci špecializovaných skupín a hodnotiacich štúdií.

NÁRODNÉ ORGÁNY

Tento pilotný projekt sa zaoberá viacerými otázkami, na ktorých riešenie je potrebná podpora a kroky na vyššej úrovni. Najdôležitejšie z nich sú tieto:

- Sú potrebné rozsiahlejšie inovácie v oblasti fungovania riadiacich orgánov a praktickej implementácie programov.
- Malo by sa pristúpiť k budovaniu administratívnych kapacít riadiacich orgánov vo vhodnom rozsahu.
- Prehodnotenie prístupu k nariadeniam a zákonom na národnej úrovni týkajúcim sa EŠIF by mohlo podporiť včasnú implementáciu investícií.
- Existuje priestor na prehodnotenie a prípadné prispôsobenie inštitucionálnych opatrení pre riadiace a kontrolné systémy a monitorovacie výbory tak, aby lepšie plnili svoj účel.
- Prehodnotiť a prispôbiť treba aj praktické zapojenie monitorovacích výborov.
- Väčšia účasť a podnety od riadiacich orgánov v strategických a operatívnych úvahách by sa mohli aktívnejšie hľadať alebo podporovať.

EURÓPSKA KOMISIA

Informácie získané v rámci tohto pilotného projektu poukázali na niekoľko dodatočných oblastí, v ktorých by Európska komisia mohla zvážiť, ako čo najlepšie posilniť kapacity riadiacich a iných orgánov v súvislosti s podporou cieľov politiky súdržnosti EÚ. Najdôležitejšie sú štyri z nich:

- Malo by sa pristúpiť k budovaniu administratívnych kapacít riadiacich orgánov vo vhodnom rozsahu.
- Prínosom pre riadiace orgány by bola cielenejšia podpora zohľadňujúca rôznorodosť inštitucionálnych aktérov a obmedzenia, ktorým čelia.
- Národné orgány by mohli byť ďalej podporované v tom, aby konzultovali s riadiacimi orgánmi tvorbusystémov riadenia a kontroly a postupov potrebných na implementáciu programov.
- Vítané a užitočné by bolo vytvorenie fóra na výmenu informácií medzi riadiacimi orgánmi.

