



# KREPITEV DOBREGA UPRAVLJANJA IN UPRAVNE ZMOGLJIVOSTI ZA KOHEZIJSKO POLITIKO

- PILOTNI UKREP V SODELOVANJU Z OECD -

## OZADJE

Kakovostne institucije in dobro delujoče uprave so pomembne z vidika učinkovitosti in vpliva skladov EU v državah članicah in regijah. Sedmo kohezijsko poročilo in zadnje raziskave univerz ter Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), ki se osredotočajo na financiranje kohezijske politike EU, kažejo, da se regije s šibkimi institucijami srečujejo z večjimi težavami pri učinkovitem črpanju sredstev iz skladov za regionalni razvoj in kohezijo ter čimboljšem izkoriščanju naložb, ki jih ti skladi podpirajo. Kakovost upravljanja na vseh ravneh vpliva na to, kako se z naložbami kohezijske politike ustvarja večja rast. Poleg tega lahko kakovostne institucije (prek teh pa institucionalne prakse) pozitivno vplivajo na donosnost naložb, izvedenih v okviru kohezijske politike, regionalno konkurenčnost ter gospodarsko rast, medtem ko je učinek šibkih institucij ravno nasproten. Zaradi tega je bistveno vlagati v upravljanje na vseh ravneh, ter s tem okrepiti ustrezne zmogljivosti za upravljanje skladov EU in oblikovanje močnih naložbenih strategij.

## PILOTNI PROJEKT

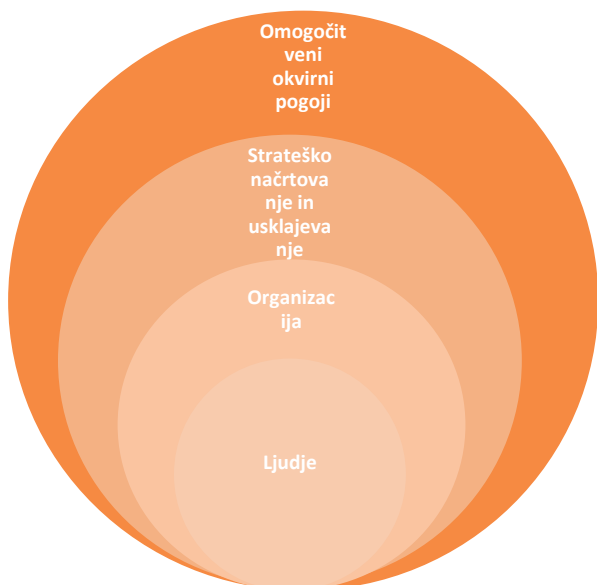
Pilotni ukrep „Okrepljeno financiranje krepitve upravne zmogljivosti v začetni fazi za pripravo na programsko obdobje 2021–2027“ se je začel junija 2018, da bi se zagotovila neposredna podpora strokovnjakov Komisije in OECD za krepitev upravne zmogljivosti organov, ki imajo vsakodnevno opravka s skladi EU. Cilj je bil preskusiti in razviti nove rešitve za krepitev upravne zmogljivosti v proračunskem obdobju po letu 2020.

### Faza I

- ▶ Opredelitev prednosti in določenih pomanjkljivosti, ki jih je treba obravnavati s participativnim postopkom, ki vključuje vse zadevne akterje.
- ▶ Priprava časovnih načrtov za obravnavo pomanjkljivosti z mejniki, cilji in roki.

### Faza II

- ▶ Izvajanje ključnih pomembnih ukrepov iz časovnih načrtov.



## PET SODELUJOČIH PROGRAMOV

- Program „Prometna infrastruktura, okolje in trajnostni razvoj“ v Grčiji
- Regionalni program Lublinskega vojvodstva na Poljskem
- Regionalni program pokrajine Estremadura v Španiji
- Program „Konkurenčnost in kohezija“ na Hrvaškem
- Program „Rastoče regije“ v Bolgariji

Na podlagi tega analitičnega okvira se je oblikoval diagnostični postopek, ki se uporablja pri pripravi časovnih načrtov za krepitev upravne zmogljivosti.

## KLJUČNE UGOTOVITVE



### Področje izziva 1: upravljanje ljudi in organizacijsko upravljanje

- Običajno imajo Organi upravljanja usposobljeno in strokovno osebje, vendar se to ne šteje za strateško sredstvo oziroma se ne upravlja kot strateško sredstvo.
- Obstaja splošna želja po obsežnejšemu usposabljanju, vendar moduli za učenje in razvoj nimajo strateške vizije in so premalo izkoriščeni.
- Organi upravljanja bi morali biti sposobni zaposlovati in zadržati vrhunske talente, vendar čutijo, da so njihove možnosti za to omejene.



### Področje izziva 2: strateško izvajanje programa

- Organi se pri strateškem pristopu k izvajanju naložb srečujejo s skupnimi izzivi, ki vplivajo na njihovo učinkovitost.
- Obstajajo možnosti za vzpostavitev močnejših partnerstev med deležniki, zlasti z upravičenci, med drugim tudi z bolj prilagojenimi in ciljno usmerjenimi pristopi.



### Področje izziva 3: omogočitevni okvirni pogoji

- Okvirni pogoji, kot so kakovost pravnega okolja in institucij, pravna varnost in stabilnost ter dodatni birokratski pogoji, ustvarjajo znaten pritisk na skupno zmogljivost za naložbe in na kakovost rezultatov.



### Izzivi na višji ravni

- V načinih delovanja organov upravljanja in pri izvajanju programov v praksi obstajajo možnosti za več inovacij.
- Pobude za krepitev upravne zmogljivosti organov upravljanja bi bilo treba izvajati v ustreznem obsegu ter s strateškim in celovitim pristopom.

## KLJUČNA PRIPOROČILA

Pripraviti bazo dokazov za pobude za organizacijske izboljšave z bolj **sistematičnimi anketami o zavzetosti zaposlenih**

**Opredeliti** zelene kompetence in usmerjati poslovne procese, kot so upravljanje uspešnosti ter učenje in razvoj, da se te kompetence **izboljšajo in nagradijo**

Pregledati strategije za privabljanje kandidatov ter **razvoj ugleda blagovne znamke delodajalca** (t. i. „employer branding“), da se razširi bazen kvalificiranih kandidatov

Raziskati možnosti za **notranjo mobilnost** osebja, tj. kratkoročne „rotacije“ po različnih področjih organa upravljanja

Določiti prednostne naložbe v okviru operativnega programa, ki odražajo nacionalne in regionalne razvojne potrebe, z vključitvijo **deležnikov**, ki sodelujejo v operativnem programu, v opredelitev in potrjevanje **prednostnih naložb**

Vzpostaviti **forum za izmenjavo** med organi upravljanja in organi za usklajevanje

Izvajati programe za usposabljanje ali delavnice, namenjene pripravi zanesljivih **kazalnikov izločkov in rezultatov, tehnik za ocenjevanje podatkov in ukrepov** ter njihovi uporabi

Razviti **strategijo in akcijski načrt za krepitev zmogljivosti, ki sta prilagojena** različnim vrstam lokalnih organov, vključenih v operativni program na podlagi participativnega pristopa (dialog z lokalnimi organi in ustreznimi nacionalnimi organi)

## ORGANI UPRAVLJANJA

### *Priporočila za področje izziva 1: upravljanje ljudi in organizacijsko upravljanje*

**Za razvoj usposobljene, prilagodljive delovne sile z ustrezno mešanico kompetenc za učinkovito upravljanje skladov EU bi organi upravljanja lahko:**

- opredelili obstoječe in zelene kompetence za učinkovito upravljanje skladov ESI z orodji, kot sta okvir kompetenc Evropske komisije in njeno orodje za samoocenjevanje, sodelovanjem z zaposlenimi in deležniki ter izvajanjem primerjalnih analiz z drugimi organi upravljanja;
- evidentirali znanja in spretnosti ter opredelili prednosti in pomanjkljivosti;

- preučili, kako bi lahko obstoječa orodja, kot so moduli za učenje in razvoj, tematske skupine, neformalne mreže za izmenjavo znanja itd., podprla razvoj ali revizijo okvira kompetenc ter ocenjevanje znanj in spretnosti.

#### **Za privabljanje in zaposlovanje kandidatov z ustreznimi znanji in spretnostmi bi organi upravljanja lahko:**

- uporabili dodatna orodja za privabljanje kandidatov zunaj tradicionalnega bazena kandidatov, na primer prek družbenih medijev, z večjim sodelovanjem z univerzami in preoblikovanimi opisi delovnih mest ter prek portalov za iskanje zaposlitve;
- po možnosti prilagodili postopke zaposlovanja, da bi med ocenjevanjem lahko preskusili širši razpon znanj in spretnosti ter kompetenc;
- preučili možnosti za učinkovitejšo uporabo postopkov organizacijske socializacije in programov uvajanja pri vključevanju novega osebja in njihovem usposabljanju, da bi se čim hitreje seznanili z delom in postali operativni.

#### **Za izboljšanje dolgoročne in strateške usmerjenosti v učenje in razvoj bi organi upravljanja lahko:**

- pripravili bazo dokazov o potrebah po znanjih in spretnostih na osnovi analize vrzeli (glejte zgoraj) in z zbiranjem praktičnih povratnih informacij od osebja na operativnih ravneh in vodstvenega osebja v zvezi z njihovimi potrebami po učenju in razvoju;
- na osebje prenesli več odgovornosti za razvoj njihove poklicne poti z razširitvijo mešanice razpoložljivih možnosti za učenje, na primer z usposabljanjem v učilnicah, spletnimi tečaji, interaktivnimi delavnicami. Pri tem je lahko v pomoč instrument TAIX-REGIO Peer2Peer, tj. orodje Evropske komisije, ki podpira izmenjavo med udeleženci;
- uskladili učne in razvojne pobude z okvirom kompetenc ter ga vključili kot del nenehnih procesov upravljanja uspešnosti in razvoja poklicne poti.

#### **Za izboljšanje zavzetosti in motivacije zaposlenih bi organi upravljanja lahko:**

- pripravili bazo dokazov z bolj sistematičnimi anketami o zavzetosti zaposlenih in anketami pred njihovim odhodom. V to bi bilo treba zaradi večje primerljivosti vključiti čim več anketirancev, pri tem pa ustrezno poskrbeti, da so vnaprej seznanjeni s cilji, in pridobiti podporo višjega vodstva;
- izboljšali obveščanje o ključnih poslovnih procesih, kot je upravljanje uspešnosti, da bi se izboljšala razpoložljivost informacij in povečala preglednost pri sprejemanju odločitev, ki vplivajo na poklicno pot osebja (na napredovanje, dostop do usposabljanja, plačilo za uspešnost itd.);
- z rednimi plenarnimi srečanji, skupinami za razprave in specializiranimi usposabljanji za vodstvene delavce vzpostavili bolj sistematično podporo višjega vodstva in oseb na vodilnih položajih za pobude za zavzetost in vključenost zaposlenih.

#### **Za razvoj zmogljivosti za strateško načrtovanje delovne sile, ki so potrebne za reševanje izzivov v obdobju 2021–2027, bi organi upravljanja lahko:**

- bolj strateško umestili enote za človeške vire, da bi se povečala njihova vloga pri doseganju organizacijskih ciljev, zlasti s prepoznavanjem, zaposlovanjem in razvojem talentov visokega potenciala;
- spremljali vpliv politik in postopkov na področju človeških virov, zbirali in pregledovali podatke o delovni sili ter prilagodili politike, kjer je to ustrezno, vključno s prerazporeditvijo proračunskih virov in človeškega kapitala v skladu z organizacijskimi cilji;
- opredelili želene kompetence in usmerjali poslovne procese, kot so upravljanje uspešnosti ter učenje in razvoj, da se te kompetence izboljšajo in nagradijo.

#### **Za zagotovitev, da organizacijska struktura ustreza svojemu namenu, bi organi upravljanja lahko:**

- določili, ali obstoječa organizacijska struktura in organigram ustrezata izzivom obdobja po letu 2020 in ali sta dovolj prožna, da se izkoristijo priložnosti;
- določili manevrski prostor z vključevanjem operativnega in vodstvenega osebja v dialog o virih in poslovnih procesih, kadar so vsesplošne spremembe zaradi toge zakonodaje neizvedljive;
- opredelili načine za uskladitev poteka dela s kadrovskimi viri z bolj strateško uporabo možnosti začasnih ali kratkoročnih pogodb.

#### **Za izboljšanje notranje mobilnosti ter usklajevanja znanj in spretnosti bi organi upravljanja lahko:**

- pripravili evidenco osebja z ustreznimi kvalifikacijami, znanji in spretnostmi ter kompetencami, ki je primerna za kratkoročno napotitev ali delovno izmenjavo v različnih enotah organa upravljanja;
- vključili notranjo mobilnost v upravljanje uspešnosti ter učne in razvojne načrte, da bi jo vodstveni delavci lahko uporabili kot orodje za razvoj svojega osebja;
- jasno obveščali celotno osebje o priložnostih, zahtevah in pričakovanjih ter poenostavili postopke odobritve za notranjo mobilnost.

### **Za izboljšanje upravljanja znanja in komunikacijskih tokov bi organi upravljanja lahko:**

- razvili in podprli skupnosti za izmenjavo znanj ali skupine za razpravo med osebjem na operativni ravni ob sodelovanju vodstvenega osebja, kjer je to ustrezno, da se izboljša pretok znanja, kadar se zdi, da organizacijske ali institucionalne togosti povzročajo ozka grla v pripravi programov;
- razvili notranje informacijsko omrežje, ki osebjem omogoča dostop do informacij brez potrebe po uporabi bolj formalnih kanalov (npr. pisnega odgovora na pisna vprašanja v zvezi s pojasnilom zakonodaje);
- kadar so na voljo orodja, kot so sistemi za sledenje dokumentom, bi organi upravljanja morali vložiti čas v razvoj skupnih pravil glede tega, kako naj osebje uporablja te sisteme, saj lahko razlike v pristopih pogosto zmanjšajo učinkovitost sistema.

### ***Priporočila za področje izziva 2: strateško izvajanje operativnega programa***

#### **Za izvajanje bolj strateškega pristopa k načrtovanju, pripravi programov in določanju prednostnih nalog bi organi upravljanja lahko:**

- preučili vpliv vsake faze izvajanja postopka, da bi ugotovili, kako upravljati program, da bi ta pomagal dosegati cilje ter hkrati prispeval k prizadevanjem nacionalnega sektorja ali prizadevanjem za regionalni razvoj;
- določili prednostne naložbe, ki izražajo nacionalne in regionalne razvojne potrebe, z vključevanjem deležnikov v postopek opredelitve in potrjevanja prednostnih naložb, da se zagotovi zanesljivost, razširijo baze dokazov in povečajo možnosti za odzivanje na razpise za projekte (prek večjega „lastništva“);
- opredelili skupne ali dopolnilne cilje med različnimi programi ali prednostnimi nalogami na začetku programskega obdobja in razvili projektna merila, ki bi lahko spodbujala takšno dopolnjevanje;
- uvedli spodbude za izkoriščanje sinergij znotraj programov in med njimi, na primer z uvedbo dodatnih točk za projekte, ki pomagajo dosegati cilje na več prednostnih oseh, ali za integrirane projekte, ki prispevajo k več programom.

#### **Za izboljšanje usklajevanja na področju načrtovanja in izvajanja programov bi organi upravljanja lahko:**

- preučili obstoječe mehanizme za dialog (tematske delovne skupine, mreže, odbore, podobore itd.) in preverili, ali bi jih bilo potrebno dopolniti s posebnim organom za dialog med različnimi deležniki, ki bi se osredotočal izključno na program, ali organom, ki bi podpiral dialog med različnimi organi upravljanja v državi. Lahko bi tudi preučili, ali je treba sedanje organe za dialog racionalizirati in prilagoditi. Zagotovili, da imajo mehanizmi za dialog jasne cilje.

#### **Za reševanje informacijskih vrzeli, izboljšanje izmenjave znanja in razširitev komunikacije bi organi upravljanja lahko:**

- vzpostavili zanesljivejši pristop k izmenjavi informacij in znanja od spodaj navzgor v celotnem sistemu izvajanja z uvedbo možnosti za redno interakcijo, ki spodbujajo dvosmerno komunikacijo s posredniškimi organi in upravičenci v zvezi s spremembami predpisov, postopkov ali programov;
- zagotovili redno in dobro strukturirano komunikacijo z upravičenci, med drugim z dejavnim obveščanjem o ugodnostih, ki jih skladi ponujajo upravičencem za uresničitev njihovih razvojnih ciljev;
- državljanom in državljanom zagotovili možnost, da izrazijo svoje mnenje in razumevanje v zvezi z lokalnimi naložbenimi potrebami, rezultati predlaganih projektov ali skladi EU na splošno.

#### **Za učinkovito krepitev zmogljivosti upravičencev bi organi upravljanja lahko:**

- racionalizirali postopek interakcije z upravičenci in podpiranja upravičencev, na primer z vzpostavitvijo enotne kontaktne točke za upravičence v celotnem ciklu izvedbe projekta;
- izboljšali pogostost in kakovost smernic in podpore, ki jih upravičencem zagotavljajo organi upravljanja ali posredniški organi, tako da bi se na začetku programskega obdobja pridobilo celovito razumevanje upravičencev in njihove dejanske zmogljivosti ter da bi se opredeljene vrzeli v zmogljivosti uporabile kot podlaga pri opredelitvi, kdo bi moral pomagati krepiti zmogljivost na določenih področjih in kako;
- spodbujali redno in stalno izmenjavo informacij z upravičenci in med njimi prek interaktivnih delavnic, mrež, spletnih vodnikov itd.;
- sklepali partnerstva z organizacijami, ki podpirajo upravičence, kot so svetovalci, podjetniške zbornice in združenja regionalnih/lokalnih oblasti, da bi opredelili potrebe po zmogljivosti in izvedli ustrezne delavnice.

#### **Za dejavno sodelovanje s široko bazo zunanjih deležnikov bi organi upravljanja lahko:**

- zagotovili, da se vključevanje deležnikov izvaja v celotnem ciklu naložb programa, od načrtovanja in izvajanja do spremljanja in vrednotenja;

- vzpostavili platforme za dialog med različnimi deležniki, ki omogočajo večji in učinkovitejši vložek deležnikov, na primer forum za medsektorski dialog o skladih ESI s široko bazo udeležencev (upravičenci, drugi organi javnega sektorja, zasebnega sektorja, civilne družbe itd.).

#### **Za zagotovitev, da bi bili postopki izvajanja programa bolj strateški, bi organi upravljanja lahko:**

- razširili kanale, prek katerih objavljajo razpise (npr. prek družbenih medijev, določenih aplikacij, na sestankih podjetniške zbornice, v poklicnih združenjih, na univerzah, prek mrež NVO itd.);
- oblikovali pilotni ukrep za preskušanje novih pristopov k razpisnim postopkom in izbiri projektov;
- pripravili nabor pripravljenih projektov, da bi jih lahko organi upravljanja začeli izvajati čim prej po začetku novega obdobja in bi tako zmanjšali posledice prenosa projektov v novo programsko obdobje.

#### **Za razširitev prakse merjenja uspešnosti v podporo bazam dokazov in vrednotenju rezultatov bi organi upravljanja lahko:**

- izvajali programe usposabljanja ali delavnice, namenjene pripravi zanesljivih kazalnikov izločkov in izidov, tehnik za ocenjevanje podatkov in ukrepov ter razumevanju, kako nova znanja uporabiti pri načrtovanju, pripravi ter morebitnih prilagoditvah programov. Take delavnice se lahko načrtujejo in izvajajo na nacionalni ravni za vse organe upravljanja (npr. to lahko storijo nacionalni koordinacijski organi skupaj s statističnim uradom) ali na ravni EU za nacionalne koordinacijske organe in organe upravljanja;
- dopolnili zbiranje kvantitativnih podatkov z zbiranjem kvalitativnih podatkov, vključno z anketami, raziskavami tematskih skupin in ocenjevalnimi študijami.

## **NACIONALNI ORGANI**

### **Ta pilotni ukrep preučuje številna vprašanja, za obravnavo katerih sta potrebna podpora in ukrepanje na višji ravni. Med njimi so izpostavljene naslednje teme:**

- obstaja potreba po podpori več inovacij v načinih delovanja organov upravljanja in pri izvajanju programov v praksi;
- krepitev upravne zmogljivosti organov upravljanja bi bilo treba izvajati v ustreznem obsegu;
- ponovna preučitev pristopa v zvezi z nacionalnimi predpisi in zakoni, ki urejajo sklade ESI, bi lahko spodbudila pravočasno izvajanje naložb;
- obstajajo možnosti za ponovno oceno in morebitno prilagoditev institucionalnih ureditev glede sistemov upravljanja in nadzor ter nadzornih odborov, da bi ti bolje ustrezali svojemu namenu;
- potreba po ponovni preučitvi in prilagoditvi vključuje tudi sodelovanje nadzornih odborov v praksi;
- dejavneje bi se lahko iskala ali spodbujala večja udeležba in vložek organov upravljanja pri strateških in operativnih vidikih.

## **EVROPSKA KOMISIJA**

### **Informacije, zbrane s tem pilotnim ukrepom, izpostavljajo več dodatnih področij, na katerih bi Evropska komisija lahko preučila najustreznejše možnosti za krepitev zmogljivosti organov upravljanja in drugih organov v podporo ciljem kohezijske politike EU. Gre predvsem za štiri področja:**

- krepitev upravne zmogljivosti organov upravljanja bi bilo treba izvajati v ustreznem obsegu;
- organom upravljanja bi lahko koristila bolj ciljno usmerjena podpora, ki upošteva raznolikost institucionalnih akterjev in ovir, s katerimi se srečujejo;
- nacionalne organe bi bilo mogoče nadalje spodbujati k posvetovanju z organi upravljanja pri oblikovanju sistemov upravljanja in nadzora ter postopkov, potrebnih za izvajanje programov;
- dobrodošla in koristna bi bila vzpostavitev foruma za izmenjavo med organi upravljanja.



EUinmyregion



#EUinmyregion