



STÄRKT FÖRVALTNING OCH UTÖKAD ADMINISTRATIV KAPACITET FÖR SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN

- PILOTPROJEKT I SAMARBETE MED OECD -

BAKGRUND

Institutioner av hög kvalitet och välfungerande förvaltningar är en förutsättning för att EU-medel som tilldelas medlemsstater och regioner ska kunna utnyttjas effektivt och ge resultat. När det gäller den finansiering som tillhandahålls genom EU:s sammanhållningspolitik, visar den sjunde sammanhållningsrapporten och ny akademisk forskning och forskning av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) att regioner med svaga institutioner har svårare att utnyttja regionala utvecklings- och sammanhållningsmedel effektivt och att göra det mesta av de investeringar som görs med hjälp av medlen. Kvaliteten på förvaltningen, på samtliga nivåer, avgör i vilken utsträckning sammanhållningspolitiska investeringar leder till ökad tillväxt. Institutioner av hög kvalitet (och genom dessa institutionell praxis) kan också inverka positivt på avkastningen för de sammanhållningspolitiska investeringarna, den regionala konkurrenskraften och den ekonomiska tillväxten, medan dåligt fungerande institutioner ger det motsatta resultatet. Därför är det viktigt att investera i god förvaltning, att bygga upp lämplig kapacitet på samtliga förvaltningsnivåer när det gäller hanteringen av EU-medel samt att utforma kraftfulla investeringsstrategier.

PILOTPROJEKTET

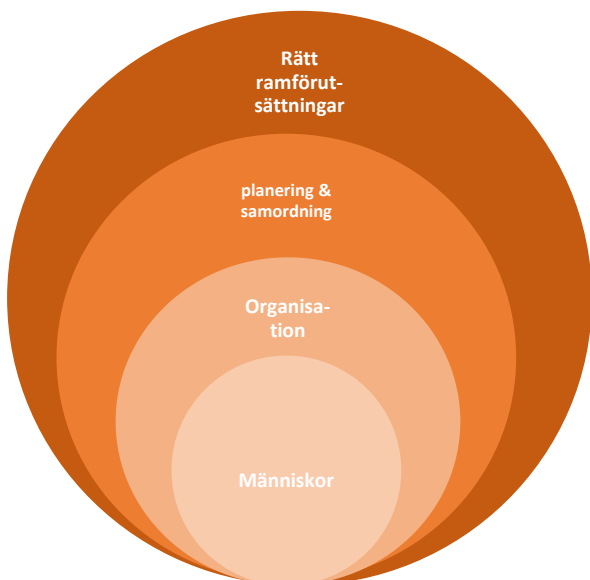
I juni 2018 inleddes ett pilotprojekt om tidigareläggning av administrativ kapacitetsuppbyggnad inför programperioden 2021–2027. Experter från Europeiska kommissionen och OECD tillhandahåller konkret stöd i syfte att stärka den administrativa kapaciteten hos de myndigheter som dagligen hanterar EU-medel. Projektets mål är att testa och utveckla nya lösningar för att stärka den administrativa kapaciteten under budgetperioden efter 2020.

Fas I

- ▶ Identifiering av styrkor och specifika brister som behöver åtgärdas genom en process där alla berörda parter får delta och säga sitt.
- ▶ Utarbetande av färdplaner för att åtgärda de konstaterade bristerna med delmål, slutmål och tidsfrister.

Fas II

- ▶ Genomförande av viktiga relevanta åtgärder från färdplanerna.



DE FEM DELTAGANDE PROGRAMMEN

- Programmet för transportinfrastruktur, miljö och hållbar utveckling i Grekland
- Det regionala programmet i Lublins vojvodskap i Polen
- Det regionala programmet i Extremadura i Spanien
- Programmet för konkurrenskraft och sammanhållning i Kroatien
- Programmet för regional tillväxt i Bulgarien

Denna analysmetod låg till grund för den diagnostiska process som användes för att ta fram en färdplan för uppbyggnaden av administrativ kapacitet.

DE VIKTIGASTE RESULTATEN



Utmaning nr 1: Personal- och organisationsförvaltning

- De förvaltande myndigheterna har i allmänhet kunnig och professionell personal, men denna uppfattas och förvaltas inte som en strategisk tillgång.
- Det finns en utbredd önskan om mer utbildning, men lärande- och utvecklingsmodulerna saknar en strategisk vision och utnyttjas inte i tillräcklig utsträckning.
- De förvaltande myndigheterna måste kunna rekrytera och behålla de mest kvalificerade arbetstagarna, men de anser sig ha begränsade möjligheter att göra detta.



Utmaning nr 2: Strategiskt programgenomförande

- Myndigheterna står inför gemensamma utmaningar när det gäller strategin för att genomföra investeringar, vilket påverkar deras ändamålsenlighet.
- Det finns utrymme att bygga upp starkare partnerskap mellan berörda parter, särskilt med stödmottagarna, bl.a. genom mer skräddarsydda och målinriktade strategier.



Utmaning nr 3: Rätt ramförutsättningar

- Ramförutsättningarna, såsom lagstiftningens kvalitet, rättslig säkerhet och stabilitet, den administrativa bördan och institutionernas kvalitet, har stor inverkan på den generella kapaciteten att investera liksom på resultatens kvalitet.



Utmaningar på högre nivå

- Det finns en brist på innovativa idéer när det gäller de förvaltande myndigheternas arbetsmetoder och det praktiska genomförandet av program.
- Initiativ för att bygga upp de förvaltande myndigheternas administrativa kapacitet bör genomföras i den utsträckning som krävs, med hjälp av en strategisk och heltäckande metod.

HUVUDSAKLIGA REKOMMENDATIONER

Utveckla ett faktaunderlag avseende initiativ för organisatoriska förbättringar genom mer **systematiska enkäter om personalens engagemang**.

Identifiera önskade kompetenser och inrikta affärsprocesserna, t.ex. resultatförvaltning och lärande och utveckling, på att **förbättra och belöna** dessa kompetenser.

Se över de metoder som används för att hitta rätt kandidater till lediga tjänster och **strategierna för employer branding** (dvs. hur organisationen uppfattas som arbetsgivare) för att nå ut till fler kvalificerade kandidater.

Undersök möjligheterna till **intern rörlighet** för personal, dvs. kortare uppdrag i olika delar av den förvaltande myndigheten.

Fastställ investeringsprioriteringar för de operativa programmen som återspeglar nationella och regionala utvecklingsbehov, genom att låta de **parter som berörs** av de operativa programmen ta del i att fastställa och validera **investeringsprioriteringarna**.

Inrätta ett **forum för utbyte** mellan förvaltande myndigheter och samordningsorgan.

Genomför utbildningsprogram eller workshoppar om hur man utformar och tillämpar robusta **output- och resultatindikatorer, data och tekniker för utvärdering av åtgärder**.

Ta fram **en strategi och handlingsplan för kapacitetsuppbyggnad som är skräddarsydd** för olika typer av lokala myndigheter som deltar i det operativa programmet i samarbete med de berörda parterna (dialog med lokala myndigheter och relevanta nationella organ).

FÖRVALTANDE MYNDIGHETER

Rekommendationer för utmaning nr 1: Personal- och organisationsförvaltning

För att skapa en kvalificerad och flexibel personalstyrka med rätt kombination av kompetenser för att förvalta EU-medel på ett ändamålsenligt sätt skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Kartlägga befintlig och önskad kompetens för en ändamålsenlig förvaltning av ESI-fonderna med hjälp av verktyg såsom kommissionens kompetensram och självbedömningsverktyg, samarbete med anställda och berörda parter och riktmärkning med andra förvaltande myndigheter.
- Kartlägga befintlig kompetens och identifiera styrkor och brister.
- Undersöka hur befintliga verktyg, såsom moduler för lärande och utveckling, fokusgrupper, informella nätverk för kunskapsutbyte osv., skulle kunna användas för att utarbeta eller se över en kompetensram och kompetensbedömning.

För att locka och rekrytera kandidater med rätt kompetens skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Använda ytterligare sätt, utöver de traditionella sökvägarna, för att nå ut till potentiella kandidater, t.ex. sociala medier, ökat samarbete med universitet och omarbetade arbetsbeskrivningar och ansökningsportaler.
- Om möjligt anpassa rekryteringsprocesserna för att testa ett bredare spektrum av färdigheter och kompetenser under bedömningen.
- Undersöka hur introduktionsprogram för nyanställda skulle kunna användas mer effektivt för att integrera ny personal och ge dem de färdigheter som krävs för att komma in i jobbet så snabbt som möjligt.

För att förbättra sina långsiktiga strategier för lärande och utveckling skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Bygga upp ett faktaunderlag om kompetensbehov genom att analysera luckor (se ovan) och samla in användbar återkoppling från personal på operativa nivåer och i ledningen om deras behov av lärande och utveckling.
- Ge personalen större ansvar för sin egen karriärutveckling, genom att bredda utbudet av lärandealternativ för dem, t.ex. klassrumsutbildning, onlinekurser och interaktiva workshoppar. Kommissionens verktyg för att stödja kollegialt utbyte – instrumentet TAIX-REGIO Peer2Peer – kan användas för att stödja detta.
- Utveckla lärande- och utvecklingsinitiativ i enlighet med en kompetensram som görs till en del av en kontinuerlig resultatförvaltning och processer för karriärutveckling.

För att öka de anställdas engagemang och motivation skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Bygga upp ett faktaunderlag genom mer systematiska enkäter om de anställdas engagemang och, när en person lämnar sin tjänst, om varför han/hon väljer att lämna organisationen. Man bör försöka nå ut till så många svarande som möjligt för att förbättra jämförbarheten. Det bör emellertid förklaras på förhand vilka målen är, och man bör försäkra sig om den högsta ledningens stöd.
- Förbättra kommunikationen kring viktiga affärsprocesser – t.ex. resultatförvaltning – för att förbättra tillgången till information och öka öppenheten kring beslut som påverkar personalens karriär, såsom befordring, tillgång till fortbildning, resultatbaserad lön osv.
- Garantera ett mer systematiskt stöd från högsta ledningen och cheferna för initiativ som syftar till att öka personalens engagemang genom regelbundna öppna möten, diskussionsgrupper och specialiserad fortbildning för chefer.

För att utveckla strategisk personalplaneringskapacitet för att möta utmaningarna under perioden 2021–2027 skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Placera personalavdelningar mer strategiskt så att de kan spela en större roll när det gäller att uppnå organisationens mål, särskilt genom identifiering, rekrytering och utveckling av personer med stor potential.
- Övervaka effekterna av personalpolicyer och personalförfaranden, samla in och se över uppgifter om personalstyrkan och vid behov anpassa policyer, bl.a. genom omfördelning av budgetmedel och humankapital i enlighet med organisationens mål.
- Identifiera önskade kompetenser och rikta in affärsprocesser såsom resultatförvaltning och lärande och utveckling på att förbättra och belöna dessa kompetenser.

För att se till att deras organisationsstruktur är lämplig skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Fastställa om den befintliga organisationsstrukturen och organisationsplanen gör det möjligt att hantera utmaningarna under perioden efter 2020 och är tillräckligt flexibla för att man ska kunna dra fördel av de möjligheter som uppstår.

- Fastställa handlingsutrymmet i fall då rigid lagstiftning innebär att genomgripande förändringar inte är praktiskt genomförbara, genom att engagera operativ personal och ledningen i en dialog om resurser och affärsprocesser.
- Hitta sätt att anpassa arbetsflödet till personalresurserna genom att utnyttja möjligheterna till tillfälliga kontrakt eller korttidskontrakt mer strategiskt.

För att förbättra den interna rörligheten och kompetensmatchningen skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Bygga upp en grupp av anställda med lämpliga kvalifikationer, färdigheter och kompetenser som under en kortare period kan utstationeras till, eller göra ett arbetsutbyte med, en annan del av den förvaltande myndigheten.
- Integrera intern rörlighet i resultatförvaltning och planer för lärande och utveckling, så att chefer kan använda detta som ett verktyg för att utveckla sin personal.
- Ge tydlig information till alla anställda om möjligheter, krav och förväntningar och förenkla godkännandeprocessen för intern rörlighet.

För att förbättra kunskapshantering och kommunikationsflöden skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Utveckla och stödja praktik- eller diskussionsgrupper bland personalen på operativ nivå, med deltagande från ledningen där så är lämpligt, för att förbättra kunskapsflödet i de fall då organisatorisk eller institutionell rigiditet anses orsaka flaskhalsar i programplaneringen.
- Utveckla ett intranät där personalen kan få tillgång till information utan att behöva gå via mer formella kanaler (t.ex. skriftliga svar på skriftliga frågor om hur lagstiftningen ska tolkas).
- När verktyg såsom system för dokumentspårning finns, bör de förvaltande myndigheterna lägga tid på att utveckla en gemensam kultur för personalens användning av dessa system, eftersom användning av flera olika metoder riskerar att göra ett system mindre effektivt.

Rekommendationer för utmaning nr 2: Strategiskt genomförande av operativa program

För att anlägga ett mer strategiskt synsätt på planering, programplanering och fastställande av prioriteringar skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Undersöka konsekvenserna av varje steg i genomförandeprocessen för att fastställa hur programmet kan förvaltas på ett sätt som gör det lättare att uppnå dess mål, samtidigt som det bidrar till den nationella sektorns eller regionens utvecklingsambitioner.
- Fastställa investeringsprioriteringar som återspeglar nationella och regionala utvecklingsbehov genom att fastställa och validera investeringsprioriteringar tillsammans med de berörda parterna, i syfte att säkerställa stabilitet, bidra till faktaunderlaget och få in fler svar på projektansökningsomgångar (tack vare en större känsla av delaktighet).
- Fastställa gemensamma eller kompletterande mål mellan olika program eller prioriteringar i början av en programperiod och utveckla projektkriterier som skulle kunna främja sådan komplementaritet.
- Införa incitament för att fånga upp synergier inom och mellan olika program, t.ex. genom att införa bonuspoäng för projekt som bidrar till att uppnå mål för mer än en prioritering eller för integrerade projekt som bidrar till mer än ett program.

För att samordna programmets utformning och genomförande på bästa sätt skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Göra en genomgång av sina befintliga mekanismer för dialog (tematiska arbetsgrupper, nätverk, kommittéer, underkommittéer osv.) för att avgöra om de behöver kompletteras av ett organ för flerpartsdialog som uteslutande fokuserar på programmet eller ett organ som underlättar dialogen mellan olika förvaltande myndigheter i landet, eller för att avgöra om de befintliga dialogorganen i stället behöver rationaliseras och anpassas. Dessa dialogmekanismer bör ha tydliga mål.

För att åtgärda informationsluckor, förbättra kunskapsutbytet och öka kommunikationen skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Bygga en starkare nedifrån och upp-strategi för informations- och kunskapsdelning i hela genomförandesystemet, genom att införa regelbundna möjligheter till tvåvägskommunikation med förmedlande organ och bidragsmottagare när det gäller ändringar i bestämmelser, processer eller program.
- Säkerställa regelbunden och välstrukturerad kommunikation med stödmottagarna, bl.a. genom att aktivt informera om de fördelar som fonderna erbjuder stödmottagarna när det gäller att förverkliga deras utvecklingsmål.

- Ge medborgarna möjlighet att uttrycka sina åsikter om och sin förståelse för lokala investeringsbehov, föreslagna projektresultat eller EU-medel i allmänhet.

För att bygga upp stödmottagarnas kapacitet på ett ändamålsenligt sätt skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Göra processen för samverkan med och assistans till stödmottagarna mer effektiv, t.ex. genom att inrätta en gemensam kontaktpunkt för stödmottagare för projektets hela genomförandeperiod.
- Ge stödmottagare fler och bättre möjligheter till vägledning och stöd från förvaltande myndigheter eller förmedlande organ, genom att utveckla en heltäckande förståelse av stödmottagarna och deras faktiska kapacitet i början av en programperiod och använda de identifierade kapacitetsluckorna som grund för att fastställa vem som ska hjälpa till att bygga upp kapacitet på specifika områden, och hur.
- Främja regelbundet och kontinuerligt informationsutbyte med och mellan stödmottagarna genom interaktiva workshoppar, nätverk, handledningar online osv.
- Arbeta tillsammans med organisationer som hjälper stödmottagare, t.ex. konsulter, företagskamrar och sammanslutningar för lokala och regionala myndigheter, för att identifiera kapacitetsbehov och anordna relevanta workshoppar.

För att aktivt nå ut till många olika externa intressenter skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Se till att berörda parter ges en möjlighet att vara delaktiga under programmets hela investeringscykel, från planering och genomförande till övervakning och utvärdering.
- Bygga flerpartsplattformar för dialog för att få mer mångsidig och ändamålsenlig återkoppling från berörda parter, t.ex. ett sektorsövergripande dialogforum för ESI-fonderna med många olika deltagare, såsom stödmottagare, andra offentliga organ, den privata sektorn, civilsamhällesorgan osv.

För att göra förfarandena för programgenomförande mer strategiska skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Utöka det antal kanaler som används för ansökningsomgångar (t.ex. sociala medier, särskilda appar, möten med företagskamrar, yrkesorganisationer, universitet, nätverk för icke-statliga organisationer osv.).
- Genomföra ett pilotprojekt för att testa nya metoder för ansökningsomgångar och val av projekt.
- Skapa en förteckning över startklara projekt så att den förvaltande myndigheten kan få i gång dem så snart som möjligt då den nya perioden inleds, vilket kan minska problemen med projekt från en programperiod som även sträcker sig in i en ny programperiod.

För att utöka resultatmätningen i syfte att bygga upp faktaunderlag och underlätta resultatutvärdering skulle de förvaltande myndigheterna kunna göra följande:

- Genomföra fortbildningar eller workshoppar om hur man utformar robusta output- och resultatindikatorer, data och tekniker för utvärdering av åtgärder och hur man utnyttjar de erhållna resultaten när man utformar, planerar och anpassar program. Sådana workshoppar kan utformas och genomföras på nationell nivå för samtliga förvaltande myndigheter (t.ex. av ett nationellt samordningsorgan tillsammans med ett statistikorgan) eller på EU-nivå för nationella samordnande och förvaltande myndigheter.
- Komplettera insamlingen av kvantitativa data med insamling av kvalitativa data, inbegripet genom enkäter, undersökningar i fokusgrupper och utvärderingsstudier.

NATIONELLA MYNDIGHETER

Ett antal av de problem som undersöks i detta pilotprojekt kräver stöd på högre nivå och åtgärder för att kunna rättas till. Bland dessa märks särskilt följande:

- Det krävs ytterligare stöd för innovation i fråga om de förvaltande myndigheternas arbetsmetoder och det praktiska genomförandet av deras program.
- De förvaltande myndigheternas administrativa kapacitet bör byggas ut i den utsträckning som krävs.
- Ändringar av nationella bestämmelser och lagar som styr ESI-fonderna skulle kunna göra det möjligt att genomföra investeringar snabbare.
- De institutionella arrangemangen för förvaltnings- och kontrollsystem samt övervakningskommittéer bör ses över och ändras för att bli mer ändamålsenliga.
- Även övervakningskommittéernas praktiska deltagande kan behöva ses över och förändras.
- De förvaltande myndigheterna skulle i högre grad kunna uppmuntras att delta i och bidra till strategiska och operativa aspekter.

EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Mot bakgrund av den information som samlats in genom pilotprojektet har man kunnat identifiera ett antal ytterligare områden där kommissionen eventuellt skulle kunna öka de förvaltande myndigheternas och andra myndigheters kapacitet att stödja EU:s sammanhållningspolitiska mål. Bland dessa är det särskilt fyra som utmärker sig:

- De förvaltande myndigheternas administrativa kapacitet bör utökas i lämplig omfattning.
- De förvaltande myndigheterna skulle kunna ges mer riktat stöd som tar hänsyn till den mångfald av institutionella aktörer och de begränsningar som de måste hantera.
- De nationella myndigheterna skulle kunna uppmuntras ytterligare att samråda med de förvaltande myndigheterna när det gäller utformningen av förvaltnings- och kontrollsystemen och förfarandena för genomförande av program.
- Inrättandet ett forum för utbyte mellan de förvaltande myndigheterna skulle vara ett välkommet och värdefullt steg.



EUinmyregion



#EUinmyregion