

Konferencija

Procjena napretka ESF potpore javnoj upravi (Progress Assessment of the ESF Support to Public Administration - PAPA)

U Bruxellesu (Kraljevina Belgija) 4. veljače 2020. godine u organizaciji Europske komisije, Uprave za tržište rada, socijalna pitanja i uključenost (EK, DG EMPL) održana je završna konferencija u sklopu projekta „*Procjena napretka potpore Europskog socijalnog fonda (ESF) javnoj upravi*“, u izvorniku „*Progress Assessment of the ESF Support to Public Administration*“ (skraćeno PAPA). Ovu je studiju koncem 2018. godine ugovorila EK, DG EMPL s ciljem ocjene uloge ESF-a u reformi javne uprave i pravosuđa, te jačanja upravnih kapaciteta. Istu je tijekom 2019. godine proveo [PPMI](#) (Institut za menadžment i političke znanosti, Litva) u suradnji s brojnim nacionalnim i tematskim stručnjacima, a završna konferencija poslužila je kao mjesto predstavljanja ključnih nalaza i rezultata studije. Na konferenciji je sudjelovalo preko 90 sudionika i predstavnika Europske komisije, ESF Odbora, Upravljačkih tijela za ESF operativne programe, korisnika projekata, tematskih stručnjaka i drugih zainteresiranih dionika za područje razvoja javne uprave.

U programskom razdoblju 2014.-2020. 17 država članica je odabralo Tematski cilj 11¹ (TC 11) *Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave* kao područje ulaganja te planiralo aktivnosti provedbe projekata modernizacije javne uprave i jačanja institucionalnih kapaciteta u okviru svojih operativnih programa. U okviru PAPA studije odabrani su primjeri dobre prakse projekata iz TC 11, te je *storytelling* pristupom predstavljeno 30 istaknutih ESF projekata (po 1-2 projekta iz svake od država članica) kao primjeri dobre prakse i naučenih lekcija.

Sudionicima se uvodnim riječima obratio Loris di Pietrantonio, voditelj Odjela, EK, DG EMPL, koji je predstavio kontekst ulaganja kohezijske politike i ESF-a u javnu upravu i TC 11 te važnost PAPA studije u isticanju uloge ESF-a u provedbi reformi država članica sukladno rastućim zahtjevima koji se stavljaju pred europsku administraciju.

PAPA studiju je potom kratko predstavio stručni projektni tim, Nick Thijs iz PSDI-a (Institut za razvoj javnog sektora) i Vitalis Nakrošis iz PPMI-a (Institut za menadžment i javne politike) koji su ujedno i koordinirali mrežu stručnjaka, predstavnika Upravljačkih tijela i nositelja projekata po državama članicama. PAPA studija se nadovezuje na EUPACK² studiju koju je EK provela za TC 11 u razdoblju 2016.-2018. i u okviru koje je

¹ [Kohezijska politika postavila je 11 tematskih ciljeva za poticanje rasta u razdoblju 2014. – 2020.](#) Glavni prioriteti za ESF su ciljevi od 8.-11. (promicanje zapošljavanja i mobilnosti radne snage, socijalno uključivanje, borba protiv siromaštva i diskriminacije, ulaganje u obrazovanje, te poboljšanje učinkovitosti javne uprave).

² [European Public Administration Country Knowledge \(EUPACK\)](#)

izrađena komparativna analiza ESF projekata država članica EU po kategorijama: transparentnost i odgovornost, ustroj, donošenje politika, upravljanje ljudskim potencijalima i pružanje usluga. Iako su u širem smislu PAPA studija i EUPACK studija vezane za praćenje i vrednovanje TC 11, zbog malog uzorka odabranih projekata, te primjene *storytelling* pristupa, PAPA studija se razlikuje se od EUPACK-a i drugih evaluacija. Ista ne polazi od evaluacijskih kriterija, već se temelji na posebnosti, učinku i utjecaju kojeg su ESF projekti imali za korisnike, tijela javne uprave i širu javnost. Naime, 30 projekata analiziranih u PAPA studiji čine tek 4,12% EU sredstava namijenjenih provedbi TC 11, te nisu slika cjelokupne provedbe istog. Ukupna vrijednost ESF projekata analiziranih u PAPA studiji je 237.126.947,62 eura, od čega ESF sufinanciranje iznosi 173.074.605,97 eura.

Nakon uvodnih izlaganja, uslijedila su dva kruga paralelnih sesija sa predstavljanjem ESF projekata sukladno odabranom tematskom području. U prvom krugu odvijale su se paralelne sesije na teme: *sustav državne uprave i upravljanje ljudskim potencijalima/Funkcioniranje pravosudnog sustava* (predstavljanje ESF projekata iz Estonije, Slovenije, Latvije i Mađarske) i *izrada, koordinacija i provedba politika* (ESF projekti iz Rumunjske, Litve, Italije). U drugom krugu paralelnih sesija, predstavljeni su ESF projekti u dodatna dva tematska područja: *pružanje usluga i e-usluge* (predstavljanje ESF projekata iz Grčke, Poljske, Slovačke) i *ustroj i upravljanje javnom upravom/transparentnost i odgovornost* (predstavljanje projekta iz Portugala, Estonije, Hrvatske i Slovačke). Od 30 projekata u okviru ove studije analiziran je jedan projekt iz Republike Hrvatske pod nazivom, „*Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama*“ koji je predstavila Anamarija Musa s Pravnog fakulteta u Zagrebu, povjerenica za informiranje Republike Hrvatske u razdoblju 2013.-2018. Projekt je pripremljen u suradnji s Ministarstvom rada i mirovinskoga sustava, Upravljačkim tijelom za ESF u Republici Hrvatskoj. Upravo u ulozi Upravljačkog tijela, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava je i sudjelovalo na ovoj konferenciji.

Po završetku tematskih izlaganja uslijedila je panel diskusija o budućnosti ulaganja u javnu upravu i ulozi ESF-u programskom razdoblju 2021.-2027. Panelisti su bili Jana Knižova, voditeljica projekta u Ministarstvu rada i socijalnih pitanja, Češka Republika, koja je govorila o izazovima pripreme i provedbe ESF projekata iz perspektive Upravljačkog tijela. Andrea Leruste, zamjenik voditelja Odjela EK DG EMPL i Ann-Kerstin Myleus, zamjenica voditelja Odjela, DG Regionalna i urbana politika (DG REGIO) ukazali su kako u novom programskom razdoblju 2021.-2027. i Europskom socijalnom fondu plus (ESF+) nisu predviđena daljnja ulaganja u javnu upravu i upravne kapacitete kako je to bilo u programskom razdoblju 2014.-2020. (TC 11), no ESF+ će i dalje biti glavni instrument EU-a za ulaganje u ljude i provedbu europskog stupa socijalnih prava. U kontekstu ulaganja u jačanje institucionalnih kapaciteta, sredstvima ESF+ će se moći podržati ulaganja u reforme i jačanje kapaciteta u području zapošljavanja, socijalnog uključivanja, zdravlja i zdravstvene skrbi te obrazovanja i osposobljavanja. Na raspolaganju će biti i mogućnost korištenja tehničke pomoći ESF+. Nadalje, za projekte digitalizacije i informatizacije, EK je razvila program pod nazivom „[Digitalna Europa](#)“ u okviru kojeg je osigurano 9,2 mlrd eura za provedbu projekata koji

će pomoći oblikovanju i digitalnoj transformaciji europskog društva i gospodarstva. Mina Shoylekova, voditeljica projekta u DG REFORM (Služba za potporu strukturnim reformama), predstavila je rad nove uprave Europske komisije - DG REFORM nadležne za provedbu [programa potpore strukturnim reformama](#) (SRSP) koji će zamijeniti ulogu TC 11 i pomoći državama članicama u osmišljavanju i provedbi institucijskih, upravnih i strukturnih reformi te u efikasnijem i učinkovitijem korištenju fondovima EU-a. Za provedbu projekta iz SRSP-a u razdoblju 2017.-2020. osigurano je 222,8 mlrd eura.

Zaključno, ključni nalazi PAPA studije pokazali su kako unatoč intervencijskog logici TC 11 i dva prioriteta ulaganja: *ulaganje u institucionalne kapaciteta te u učinkovitosti javnih uprava i javnih usluga na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini s ciljem reformiranja, boljeg uređivanja i dobrog upravljanja, te izgradnja kapaciteta za sve dionika koji osiguravaju obrazovanje, cjeloživotno obrazovanje, osposobljavanje te zapošljavanje i socijalne politike, uključujući pomoć sektorskih i teritorijalnih paktova radi omogućavanja reformi na nacionalnoj i lokalnoj razini*, većina ESF projekata iz TC 11 je bila namijenjena digitalizaciji i unaprjeđenju javnih usluga, dok su teme transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti bile manje zastupljene. Nadalje, prijavitelji ESF projekata u TC 11 su u najvećem broju bila središnja tijela državne uprave (ministarstva u čijoj su nadležnosti poslovi javne uprave), a najmanje lokalna samouprava. Jednako tako i ciljane skupine su većinom bili zaposlenici državne uprave, a najmanje zaposlenici javne uprave na lokalnoj razini ili socijalni partneri. Istaknute su i ključne prepreke identificirane tijekom provedbe ESF projekata u TC 11: otpor administracije prema promjeni, centralizirano odlučivanje, nejasan opseg projekta i nedostatak kapaciteta za provedbu projekata, preveliko oslanjanje na vanjske stručnjake, nedostatak komunikacije o rezultatima, prevelik formalizam i brojnost ESF procedura, te potencijalna nemogućnost financijske održivosti projekata nakon njegovog završetka kao i održivost postignutih rezultata. Na koncu, PAPA studija je kroz 30 priča o projektima i primjera dobre prakse pokazala kako je ESF u programskom razdoblju 2014.-2020. predstavljao ne samo financijsku podršku tijelima javne vlasti za provedbu reformi, već je dao okvir i opseg ulaganja, intervencijsku logiku i mjerljivost rezultata te mogućnost učenja i razmjene znanja kroz rad mreža za javnu upravu od EUPAN-a do ESF Transnacionalne mreže za javnu upravu.

Nick Thijs i Vitalis Nakrošis zaključili su konferenciju osvrtno kako je PAPA studija ispunila zadaću i ukazala na važnost javne uprave u političkom i javnom diskursu, te nužnost nastavka ulaganja u modernizaciju javne uprave i jačanje upravnih kapaciteta kako zbog održivosti započetih reformi, tako i održivosti stečenog znanja kroz ESF projekte u 2014.-2020. o čijim pričama svjedoče 30 informativnih članaka na engleskom jeziku i službenim jezicima projekata korištenih za potrebe ove studije.

Marina Rakić Šimunić³

³ Marina Rakić Šimunić, prof., voditeljica Odjela za projekte iz područja dobrog upravljanja, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (Head of Department for Implementation of Good Governance Projects, Ministry of Labour and Pension System, e-mail: marina.rakic@mrms.hr)