

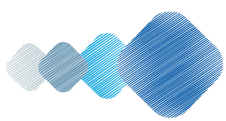
Kratka studija javne politike Unapređenje uspjeha javne uprave na Zapadnom Balkanu: Ostvariv cilj



Think
for
Europe
Network



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE



Институт
за
европска
политика.
Скопје

institut alternativa

U ovoj studiji

- 1 Povezivanje revizije uspjeha i evaluacije javnih politika – u čemu je značaj?
- 1 Poteškoće u reformisanju: Slučajevi MK, CG i SRB
- 2 Modaliteti uvezivanja revizije i evaluacije
- 2 Opcije za implementaciju modaliteta
- 3 Šta treba razmotriti?
- 3 Opšte preporuke
- 4 O TEN-u

Povezivanje revizije uspjeha i evaluacije javnih politika – u čemu je značaj?

Mjerenje uspjeha institucija u javnom sektoru je neizostavna stavka svakog sistema uprave koji nastoji unaprijediti ostvarivanje ciljeva i pružanje usluga građanima. Upravljanje uspjehom se može obavljati putem različitih alata, tehnika i funkcija koje koriste ili kojima koordinišu državne institucije. Istovremeno, unapređenje uspješnosti vodi do unapređenja javnih politika.

Dvije funkcije koje se ističu kao jasne tačke spajanja upravljanja uspjehom i učenja u oblasti javnih politika su **revizija uspjeha** i **evaluacija javnih politika**. Uprkos institucionalnim razlikama, oba procesa ocjenjuju koliko je vrijednost aktivnosti vlade na način što upoređuju krajnje rezultate sa inicijalno zacrtanim ciljevima. S tim u vezi, od apsolutne je važnosti osigurati njihovu maksimalnu koordiniranost i sinergetski efekat, sa ciljem maksimizacije efikasnosti, do nivoa koji je dozvoljen tim institucionalnim razlikama. Posljedično, postojeći kao i potencijalni sinergetski efekti i tačke povezivanja između ove dvije funkcije treba koristiti u pravcu unapređenja uspješnosti u **Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji**.

Dva su razloga za ovakvu tvrdnju. Prvo, **politika uslovljavanja EU vrši pritisak na ove zemlje da uvedu funkcije revizije uspjeha i evaluacije javnih politika** u svoje sisteme, premda se one **susreću sa poteškoćama da ove funkcije uvedu zbog manjka resursa i nedostataka kulture orijentisanosti na uspjeh u javnoj upravi**. Drugo, uprkos razlikama među ovim zemljama, revizija uspjeha i evaluacija javnih politika **su koncepti u nastajanju i kreiranje sinergetskog efekta na samom početku bi moglo biti od pomoći u prevazilaženju ovih prepreka** putem korišćenja dostupnih resursa.

Poteškoće u reformisanju: Slučajevi MK, CG i SRB

Revizija uspjeha i evaluacija javnih politika u Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji su novi koncepti koje treba značajno unaprijediti. **U Crnoj Gori i Srbiji ne postoji sistemski pristup evaluaciji** i evaluacija javnih politika se odvija na **ad-hoc bazi koju često podstiču pritisci izvana** (npr. projekti tehničke podrške). Kao formalni zahtjev, **interna politika evaluacije jeste uvedena u Makedoniji, premda samo za proces donošenja propisa**, kao obaveza ministarstvima da vrše evaluaciju ex-post minimum dva pravna akta godišnje.

U svim se trima zemljama **revizija uspjeha razvija u pretjerano legalističkoj administrativnoj kulturi**, koja utiče na Vrhovne revizorske institucije (VRI) da se više fokusiraju na tradicionalne aspekte odgovornosti u reviziji, dok je revizija efektivnosti napora vlade još daleko izvan domašaja. Takođe postoji ogroman jaz u iskustvima sprovođenja revizije uspjeha – dok ih je **Makedonija sprovela gotovo sve, u Crnoj Gori i Srbiji svega su dvije izvršene** do sada. Nedovoljno iskustvo u kombinaciji sa legalističkom kulturom u administraciji ograničilo je potencijal za pozitivnom promjenom koju je revizija uspjeha mogla donijeti.

U takvim okolnostima, **malo je dokaza o postojanju veze između revizije uspjeha i evaluacije javnih politika**. S druge strane, pozitivno otkriće u svim trima zemljama jeste da su relevantni učesnici u procesu, uprkos pojedinim specifičnim rezervacijama, snažno podržali ideju da se ova dva polja i njihovi akteri približe jedni drugima.

Malo je dokaza o postojanju veze između revizije uspjeha i evaluacije javnih politika. S druge strane, pozitivno otkriće u svim trima zemljama jeste da su relevantni učesnici u procesu, uprkos pojedinim specifičnim rezervacijama, snažno podržali ideju da se ova dva polja i njihovi akteri približe jedni drugima.



PRISTUP POZITIVNOG PRAVA (hard law) koji predlaže kompleksniju i obavezujuću regulatornu aktivnost, je najprikladniji ukoliko se želi uspostaviti održiva veza između revizije uspjeha i evaluacije javnih politika u zemljama Zapadnog Balkana.

Modaliteti uvezivanja revizije i evaluacije

Podsticaj i dokazi koji idu u prilog uvezivanja revizije uspjeha i evaluacije javnih politika mogu se naći u najboljim praksama i iskustvu određenih država-članica EU. Pet modaliteta istaknutih niže opisuju različite pristupe uspostavljanju veza i sinergetskog efekta između revizije uspjeha i evaluacije javnih politika. Strukturisani su rastućim redoslijedom od manje ka više izazovnim i kompleksnim sa stanovišta implementacije:

Komunikacija i profesionalna saradnja (holandski model)

- Prvi modalitet nastoji povezati ove dvije profesije i što je više moguće podstaknuti umrežavanje korištenjem dostupnim resursa. Zahtijevao bi proaktivniju ulogu aktera uključenih u procese revizije uspjeha i evaluacije javnih politika.

VRI razvija kulturu evaluacije kroz sistematske revizije (holandski model)

- Drugi modalitet predviđa proaktivnu ulogu državnih revizorskih institucija u promovisanju kulture vršenja evaluacije putem sistematskog sprovođenja revizije, kojim bi se identifikovali nedostaci u upravljanju uspjehom javnih ustanova i mjerenju rada vlade.

VRI sprovodi meta-evaluacije (britanski model)

- Prema trećem modalitetu, državne revizorske institucije povremeno sprovode meta-evaluacije sistemâ evaluacije javnih politika ili individualnih procesa evaluacije u datim zemljama, što u suštini predstavlja ocjenjivanje kvaliteta evaluacije koja se sprovodi u vladama.

Evaluatori politika sistematski koriste izvještaje o evaluaciji (estonski model)

- Četvrti modalitet predviđa da jedinice za planiranje politika, ili posebne jedinice zadužene za evaluaciju javnih politika u okviru ministarstava, aktivno koriste izvještaje o reviziji uspjeha i njihove zaključke prilikom sprovođenja svojih analiza.

Evaluacija kao zasebna aktivnost VRI (francuski model)

- Peti modalitet uvodi evaluaciju javnih politika kao samostalnu aktivnost V, uz reviziju uspjeha. Ovaj modalitet podrazumijeva dva paralelna ali komplementarna procesa evaluacije (jedan sprovodi VRI, a drugi vladine institucije).

Opcije za implementaciju modaliteta

Opcije za implementaciju koje su na raspolaganju donosiocima odluka u pravcu institucionalizacije prethodno opisanih modaliteta, mogu se definisati u smislu instrumenata za sprovođenje politika kojima se modaliteti mogu primijeniti:

Prva opcija za implementaciju zasniva se na **STATUS QUO PRISTUPU**. Ova opcija ne zahtijeva usvajanje novih instrumenata za sprovođenje politika jer se bazira isključivo na volji i spremnosti aktera u procesu na objema stranama da uvećaju međusobnu komunikaciju i razmjenu.

Druga opcija za implementaciju zahtijeva **PRISTUP MEKOG PRAVA**. Ova bi opcija podrazumijevala određenu regulatornu aktivnost koja bi po prirodi bila neobavezujuća (npr. smjernice, preporuke i sl.).

Treća opcija za implementaciju je **PRISTUP POZITIVNOG PRAVA (hard law)**. Ova opcija predlaže kompleksniju i obavezujuću regulatornu aktivnost, tj. usvajanje primarnog ili sekundarnog zakonodavstva. Da bi se uspostavila održiva veza između revizije uspjeha i evaluacije javnih politika, ova opcija bi bila najprikladnija, imajući u vidu da neobavezujući instrumenti ne uspijevaju ostvariti željene rezultate u administracijama triju zemalja koje se ovdje pominju.

Šta treba razmotriti?

Prilikom osmišljavanja strategija za međusobno povezivanje revizije uspjeha i evaluacije javnih politika, kao i u odabiru između različitih modaliteta interakcije i opcija za implementaciju, potrebno je istaći da ne postoje unaprijed određeni koncepti za ostvarivanje navedenog cilja. Prilikom odabira pristupa, važno je voditi računa o kontekstu da bi se zadovoljile domaće potrebe i osigurala usklađenost sa institucionalnim rješenjima. Nekoliko zajedničkih karakteristika Makedonije, Crne Gore i Srbije treba imati u vidu.

Nezavisnost, kao ključna karakteristika VRI, zaštićena je međunarodnim standardima i naglašena je od strane VRI u zemljama Zapadnog Balkana koje su predmet ove studije. Ideju približavanja revizije uspjeha i evaluacije javnih politika treba iskoristiti ukoliko takav odnos ne bi osujetio institucionalnu ulogu VRI.

Potreba međusobnog učenja i institucionalnog podizanja nivoa svijesti je izražena bez obzira na različita iskustva triju zemalja. Percepcija relevantnih aktera je uglavnom pod uticajem limitiranog iskustva u komunikaciji između revizora uspjeha i evaluatora javnih politika, što rezultira suženim razumijevanjem i pogrešnim pretpostavkama o međusobnim ulogama. Obzirom da je podrška iznutra najvažnija za održivost bilo kakve veze između ove dvije oblasti (bez obzira na odabrani modalitet), ključno je da institucije zadužene za reviziju uspjeha i evaluaciju javnih politika više komuniciraju jedne ka drugima o svojim ciljevima, pristupima i alatima, kao i da ostvare što više sinergijskih efekata.

Potrebno je uzeti u obzir i ostvariti sinergijski efekat sa komplementarnim procesima reformi u javnom sektoru. Na primjer, programski budžet je zvanično uvela svaka od ove tri zemlje i postoje naponi da se unaprijedi njegovo sprovođenje. Ako se pravilno primijeni u budućnosti, programski budžet će činiti jaku sponu između revizije i evaluacije. Logika je jasna: programski budžet je jedini dokument vlade koji u potpunosti povezuje ciljeve i indikatore sa finansijskim sredstvima na obavezujući način i čije se izvršenje redovno prati.



Opšte preporuke

Opšte preporuke podvlače korake koje treba preduzeti u svim trima zemljama sa ciljem ostvarenja efikasnosti putem povezivanja revizije uspjeha i evaluacije javnih politika. Preporuke se baziraju na sprovedenim istraživanjima i analizama, kao i na inputima prikupljenim prilikom regionalne konferencije održane u Beogradu 9-10. septembra 2015.

Preporuke za VRI:

- Predlaže se da VRI prate dešavanja u oblasti evaluacije javnih politika i da prikupljaju i analiziraju informacije o prikupljenim evaluacijama, kao dio njihovih metodologija i procesa planiranja. Informacije iz evaluacionih izvještaja bi mogle ukazati na rizike i neizvjesnosti u izvršenju vladinih programa kao i na nedostatak kredibilnih podataka. Ovo bi s druge strane moglo povećati spremnost da se pristupi reviziji uspjeha;
- VRI bi trebalo da prebace dio svojih aktivnosti usmjerenih na reviziju uspjeha na sistemska pitanja ili razloge za neuspjeh prilikom implementacije politika. Orijentisanost na ovakve teme bi mogla povećati nivo korisnosti izvještaja o reviziji uspjeha za unapređenje sprovođenja javnih politika, tj. za evaluaciju javnih politika, a bile bi korisnije i za same donosioce odluka u cjelokupnom ciklusu kreiranja i sprovođenja politika. Moglo bi se reći da je pomijeranje fokusa sa uspjeha pojedinačnih institucija na uspjeh politika/programa korisno u smislu izbjegavanja „prozivki“ ili pukog provjeravanja odgovornosti, te da umjesto toga osigurava bolje razumijevanje postojećih problema samih politika;

Ne postoje unaprijed određeni koncepti koji bi vodili ka uspostavljanju veze između revizije uspjeha i evaluacije javnih politika. Prilikom odabira pristupa, važno je voditi računa o kontekstu da bi se zadovoljile domaće potrebe i osigurala usklađenost sa institucionalnim rješenjima. Važno je na umu imati sljedeće:

- *Nezavisnost, kao ključna karakteristika VRI;*
- *Potreba međusobnog učenja i institucionalnog podizanja nivoa svijesti;*
- *Komplementarno razvijanje politika u predmetnim zemljama trebalo bi da bude uzeto obzir i treba da ostvari sinergijski efekat.*

- Važno je uspostaviti mehanizme naknadnog praćenja, tzv. follow-up mehanizme, za nadzor implementacije preporuka datih prilikom revizije uspjeha, koje se razlikuju od ostalih tipova revizije i zavise od specifičnih pristupa triju državnih revizorskih institucija kao i od potreba relevantnih aktera u ovim zemljama.

Predlozi VRI i vladama:

S ciljem kreiranja osnovnih pretpostavki za uvezivanje revizije uspjeha i evaluacije javnih politika, potrebno je promijeniti imidž revizije uspjeha i potrebno ju je učiniti vidljivo različitom od finansijske revizije:

- Konsultacije relevantnih aktera – revizora i subjekata revizije – treba organizovati što je češće moguće, prije početka revizije i cijelim tokom svih faza procesa revizije uspjeha, pri čemu je neophodno osigurati da nezavisnost VRI ostane netaknuta. Ovo će pomoći relevantnim akterima da razumiju koncepte i ciljeve revizije uspjeha na svrsishodniji način;
- Proces pripreme finalnih izvještaja o reviziji uspjeha treba učiniti inkluzivnim uključivanjem napomena i zabrinutosti subjekata revizije u saradnji sa revizorima. Fokus treba manje da bude na proceduralnim aspektima a više na sadržajnim aspektima komuniciranja zaključaka.

Predlozi vladama:

- Konsultovanje izvještaja o uspjehu bi trebalo da bude uvršteno kao redovna aktivnost u okviru rada ministarstava i drugih organa uprave u procesu kreiranja i evaluiranja javnih politika, uzimajući pritom u obzir specifične uslove zemalja u pitanju. Potreba da se konsultuju izvještaji o reviziji uspjeha treba da bude naglašena i integrisana u postojeće i buduće reformske procese, posebno reforme povezane za upravljanjem uspjehom, uključujući politiku planiranja i reforme upravljanja politikama;
- Formalni zahtjevi za sprovođenje naknadnih (ex-post) evaluacija politika bi trebalo jasno da budu naglašeni u legislativi (primarnoj ili sekundarnoj), propisujući opšte tipove naknadne evaluacije koje treba sprovoditi, nivoa na kojima ih treba sprovoditi (politike, budžetski program, zakon...), kao i obima i učestalosti;
- Predlaže se transfer evaluacijskih nadležnosti na jednu instituciju u središtu vlade. Ova institucija ne bi bila zadužena za sprovođenje evaluacije, već bi djelovala kao „motor“ koji predvodi razvoj, implementaciju, nadzor i kontrolu kvaliteta. Ova bi institucija dodjeljivala uloge i nadležnosti nižim nivoima evaluacijske strukture. Jasna hijerarhija nadležnosti olakšala bi monitoring funkcionisanja evaluacijskog sistema.

**Specifične preporuke po državama dostupne su u studiji javne politike.*

Ova kratka studija javne politike je zasnovana na studiji javne politike koja je urađena u okviru projekta „Revizija uspjeha i evaluacija javnih politika na Zapadnom Balkanu – Na istim ili paralelnim kolosjecima“

(“Performance Audit and Policy Evaluation in the Western Balkans – On the Same or Parallel Tracks”) u okviru Programa za promovisanje regionalnog istraživanja u zemljama Zapadnog Balkana (RRPP). Studija je rezultat istraživanja koje su sprovele istraživački centri mreže Misli za Evropu (Think for Europe – TEN).

Studija je dostupna na:
www.ten.europeanpolicy.org

O Think for Europe mreži (TEN)

„Think for Europe“ je mreža istraživačkih centara u Jugoistočnoj Evropi u čijoj su srži javne politike zasnovane na argumentima i promocija EU integracije.

Njene članice su neprofitne, nezavisne organizacije, koje se bave pitanjima vezanim za EU integraciju kroz pristup istraživanja javnih politika.

Osnivači TEN mreže su:

Centar za evropske politike (CEP) Beograd, SRB
www.europeanpolicy.org

Institut za evropske politike (EPI), Skoplje, MK
www.epi.org.mk

Institut alternativa (IA), Podgorica, CG
www.institut-alternativa.org



RRPP promovise istraživanja u oblasti društvenih nauka na Zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija). Istraživanja u oblasti društvenih nauka pomažu u razumijevanju specifičnih reformskih potreba zemalja regiona i dugoročnih posljedica različitih javnih politika. Istraživači dobijaju podršku kroz finansiranje istraživanja, metodološke i tematske treninge, kao i kroz otvaranje mogućnosti kroz regionalnu i međunarodnu razmjenu i umrežavanje. RRPP programom koordinira i upravlja Institut za Centralnu i Istočnu Evropu (ICEE) Univerziteta u Friburgu (Švajcarska). Program u potpunosti finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), Federalno odjeljenje za spoljnu politiku. Mišljenja izražena u ovoj kratkoj studiji javne politike su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stavove SDC niti Univerziteta u Friburgu.