



**PLENARNI SASTANAK ZPB PEM PAL 2014.godine**

**MONITORING I EVALUACIJA ZASNOVANI NA REZULTATIMA**

**3-6.mart 2014.godine, Antalija, Turska**

**REZIME NAPOMENA DAVIDA SHANDA**

**Izvestilac sastanka**

**Opšti komentari**

1. Značajan deo vremena tokom sastanka bio je usmeren na sljedeće ključne komponente monitoringa i evaluacije zasnovanih na rezultatima (MEZR):

- Strateško planiranje
- Monitoring
- Evaluacija

Na sastanku su razmatrane njihove uloge u MEZR, iskustva zemalja u njihovom razvoju i načini na koje se svaka komponenta može unaprediti.

2. Sastanak se takođe fokusirao na četiri ključna pitanja u razvoju i sprovođenju MEZR.

- Značaj strateških planova resornih ministarstava
- Korišćenje informacija o učinku u donošenju budžetskih odluka, nasuprot prostom objavljivanju tih informacija
- Razvoj odgovarajućih institucionalnih uređenja – koja obezbeđuju da odgovarajuće uloge MF i drugih centralnih ministarstava, kao što je Ministarstvo ekonomije ili planiranja, kao i resornih ministarstava budu jasne i komplementarne
- Pomeranje (napredovanje) od monitoringa ka (dubinskoj) evaluaciji

3. Jedan od pozitivnih utisaka iz diskusija jeste da je grupa viših zvaničnika ministarstava finansija prisutnih na ovom sastanku prepoznala važnost uloge koju resorna ministarstva moraju imati u MZRE. To nije uvek slučaj.

4. **Strateško planiranje** od strane resornih ministarstava koje obuhvata višegodišnji period je sada postalo karakteristika gotovo svih zemalja PEMPAL-a, iako se u nekim slučajevima pripremaju samo godišnji radni planovi. U nekim PEMPAL zemljama ovi strateški planovi sadrže i detaljan pregled troškova koje njihova implementacija iziskuje.

5. Izazov je priprema boljih/kvalitetnijih strateških planova. Strateški planovi se moraju razvijati “odozdo-na-gore”, odražavajući ekspertizu resornog ministarstva i u smislu razvoja politika i u smislu pružanja usluga. Planovi treba da budu strateški i da budu usmereni na ključna



pitanja, a ne da pokušavaju da obuvhate sve. Oni treba da budu “vlasništvo” resornog ministarstva i da reflektuju način na koji ono upravlja implementacijom programa. U isto vreme, moraju biti realistični, priuštivi i povezani sa budžetom, kao i sa politikama i prioritetima vlade. Ovo zahteva koordiniranje sa planiranjem “odozgo-na-dole” kojim upravlja MF kroz budžet, te sa nacionalim sistemom strateškog upravljanja kojim upravlja MF ili drugo centralno ministarstvo/telo (npr. Ministarstvo planiranja, Ministarstvo ekonomije). To zahteva dijalog između resornih ministarstava i MF i drugih relevantnih centralnih ministarstava/tela koja imaju legitimnu ulogu u nadgledanju planova resornih ministarstava.

6. Ipak, izgleda da neke zemlje imaju previše međusobno nepovezanih strateških dokumenata što resornim ministarstvima otežava da artikulišu svoje strateške planove.
7. Ne postoje nikakve posebne velike prepreke za unapređenje kvaliteta strateških planova resornih ministarstava, osim potrebe da se konsultuju MF i druga relevantna centralna ministarstva/tela zbog njihove nadzorne uloge i u nekim slučajevima zbog racionalizacije broja strateških dokumenata na nacionalnom nivou.
8. **Monitoring** napretka preko indikatora učinka je sada opšta praksa u zemljama PEMPAL-a. Ipak je jasno da kvalitet indikatora učinka može biti problematična oblast i da neke zemlje PEMPAL-a imaju preveliki broj indikatora. Potreban nam je obuhvatan paket indikatora – ni premalo ali ni previše. Informacije o indikatorima trebaju da budu pouzdane, blagovremena i ekonomične (ne preskupe) za proizvodnju/prikupljanje. Indikatori trebaju da budu takvi da limitiraju svako moguće “nameštanje” i da nemaju potencijalne disfunkcionalne posledice. Treba da budu “vlasništvo” resornog ministarstva i da budu prihvaćeni od strane MF i drugih relevantnih centralnih ministarstava/tela, kao rezultat procesa strateškog planiranja kao što je gore navedeno.
9. Treba da budemo svesni da “ne može da se izmeri/izbroji sve što je važno, a nije sve što se može izmeriti/izbrojati važno”. Zato su indikatori učinka samo ukazivanje (indikacija), a ne konačan odgovor.
10. Većina zemalja PEMPAL-a je uvela programsko budžetiranje, iako se budžeti još ne usvajaju po programskoj klasifikaciji u svim ovim zemljama. Pored toga, nemaju sve zemlje indikatore učinka, dok većina zemalja koje imaju indikatore učinka ukazuju na to da kvalitet tih mera mora još da se unapređuje. U više zemalja PEMPAL-a, indikatori učinka su deo budžetskog dijaloga sa MF. Ipak, u nekim slučajevima, izveštaji o učinku se više koriste u izveštavanju o izvršavanju budžeta nego pripremi budžeta, a negdje se izveštavanje vrši prema Ministarstvu ekonomije a ne prema MF.
11. Ne postoje nikakvi posebni problemi u vezi sa unapređenjem indikatora učinka, osim potrebe da se obave konsultacije između resornih ministarstava i MF i drugih relevantnih centralnih ministarstava/tela. Međutim, dobijanje pouzdane i blagovremene informacije o



učinku može zahtevati unapređenja u informacionim sistemima koji se koriste za obuhvatanje podataka o učinku.

12. Jasno je da postoje nerešena pitanja terminologije i razumevanja **evaluacije**, nasuprot monitoringu i na sastanku je dosta vremena posvećeno diskusiji o ovom pitanju. Jednostavno rečeno, evaluacija prevazilazi indikatore učinka kako bi pokušala da utvrdi razloge za određeni nivo učinka – ako postoje problemi, da li su to problemi vezani za dizajn ili implementaciju ili oboje? Stoga je fokus na korišćenju rezultata evaluacije zarad poboljšanja učinka, a ne samo radi “kazne ili nagrade”. Diskusijevođene na sastanku kao i anketa sprovedena pre događaja pokazuju da su u zemljama PEMPAL-a slabo vršene evaluacije – kao i da nije bilo “dubinskih” evaluacija.
13. Evaluacija je generički koncept. Ona se može sprovoditi na različitim stvarima – evaluacija organizacija i organizacionih jedinica, evaluacija program ili investicionih projekata. Može se sprovoditi na različitim nivoima širine i dubine – koliko toga treba da se evaluira i do kojeg nivoa detalja. Stoga postoji čitav niz različitih vrsta evaluacije i dosta zbrke je proisteklo iz upotrebe različitih terminologija, kao što su “pregledi”. Jednostavno rečeno, “pregled” predstavlja ograničeniji oblik evaluacije, po opsegu i dubini.
14. Evaluacija može da zahteva značajne količine podataka i ljudskih resursa. Evaluacija se stoga mora vršiti selektivno; ne može se sve evaluirati istovremeno. Zbog problema u vezi sa podacima i metodologijom (npr. utvrđivanje uzročno-posledičnih odnosa), rezultati evaluacije su retko kad konačni, odnosno ne nude očigledne i jasne zaključke. Umesto toga, oni postaju osnova dijaloga s ciljem da se utvrdi kako učinak najbolje može da se poboljša.
15. Na osnovu diskusija u toku sastanka i rezultata ankete sprovedene pre sastanka, postoji više prepreka za evaluaciju u zemljama PEMPAL-a – a to su:
  - Nedostatak razumevanja koncepta
  - Konfuzija oko različitih nivoa i tipova evaluacije
  - Manjak veština i obuke u metodologiji evaluacije
  - Nedostatak potražnje za informacijama koje evaluacija daje, naročito od strane političkog nivoa.
16. Pre izvesnog vremena, OECD je razvio neke predloge dobrih praksi u evaluaciji programa. Oni obuhvataju:
  - Generisanje (političke) podrške od vrha
  - Generisanje potražnje za informacijama koje se dobiju evaluacijom na svim nivoima rukovodstva
  - Utvrđivanje realističnih očekivanja od evaluacije – ona možda ne može da pruži potpune odgovore
  - Povezivanje evaluacije sa budžetskim procesom



- Lociranje funkcije evaluacije tamo gde će imati najveći uticaj. To su najverovatnije MF i jedinice/odjeli za budžet i planiranje u okviru resornih ministarstava. I MF i resorna ministarstva imaju ključnu ulogu u evaluaciji i potrebne su istovremeno i centralna evaluacija i samo-evaluacija.
- Planiranje evaluacija – obezbeđivanje da su njihovi ciljevi, obim i zahtevi za informacijom jasno utvrđeni unapred
- Odabir najboljeg mogućeg momenta da se evaluacija radi, kako bi se ostvario maksimalni uticaj evaluacije
- Obezbeđivanje razumljivog i relevantnog izveštaja evaluacije koji jasno saopštava nalaze
- Uključivanje ključnih aktera – npr. krajnjih korisnika, klijenata i menadžera jedinice, programa ili projekta koji se evaluira
- Obezbeđivanje odgovarajućeg broja članova tima koji će raditi evaluaciju sa dobrim veštinama evaluacije
- Obezbeđivanje kvaliteta metodologije koja se koristi za evaluacije
- Donošenje i sprovođenje odluka zasnovanih na evaluaciji

17. Ključno pitanje za zemlje PEMPAL-a u razvijanju funkcije evaluacije su kako i gde početi. Ovaj pristup bi mogao da bude:

- Formirati malu jedinicu za evaluaciju unutar MF (u okviru odeljenja/sektora za budžet ili blisko povezanu sa njim) sa jasnim referentnim okvirom i zakonskim ovlašćenjima
- Obučiti zaposlene – korišćenjem velike količine materijala za obuku iz oblasti evaluacije koji je već razvijen
- Odabrati prvo manji broj pilot subjekata evaluacije gde će dobit (rezultati) najverovatnije da bude najveća
- Nastaviti oprezno i pažljivo konsultovati rukovodioce organizacije, programa ili projekta koji se evaluira
- Razmotriti razvijanje neke veze ili partnerstva sa Državnom revizorskom institucijom, ukoliko je tamo funkcija evaluacije već razvijena

18. Na osnovu prezentacija i grupnih diskusija izgleda da su Rusija, Albanija i Moldavija u početnim fazama vršenja dubinskih evaluacija.

### Prezentacije zemalja

19. Teme prezentacija zemalja i grupnih diskusija su odabrane kako bi naglasile ključna pitanja opisana u pasusu 2 iznad.

20. Razvoj MEZR u **Turskoj** je bio integralni deo PFM reformi započetih 1995.godine. Odražavajući postepen i kontinuiran pristup PFM reformi, Zakon o upravljanju i kontroli javnih finansija koji je usvojen 2003. godine regulisao je početak implementacije Zakona dve



godine nakon usvajanja. Ključna karakteristika je uloga Ministarstva za razvoj u upravljanju sistemom nacionalnog planiranja, uključujući strateške planove resornih ministarstava i potrebu za tesnom saradnjom sa MF. Iako se informacije o učinku ne koriste direktno za određivanje budžetskih raspodela, informacija o izlaznim rezultatima (kao što je broj upisanih studenata) se koristi za buduće planiranje budžetskih rashoda. Planovi učinka resornih ministarstava su odvojeni od budžetskih dokumenata, a postoji namera da se oni integrišu.

21. U **Rusiji** i MF i Ministarstvo ekonomije imaju ključne uloge u razvijanju MEZR. Bilo je nekih “pogrešnih početnih koraka” i neuspeha u ranijim inicijativama MEZR, ali novi “državni programi” predstavljaju osnovu za osveženi pristup. Četrdeset dva državna programa su na visokom nivou agregacije i prevazilaze granice ministarstava. Sistem indikatora visokog nivoa će omogućiti monitoring napretka, uključujući implementaciju i stope rashoda napretka i ostvarivanje indikatora učinka programa.
22. Sistem obuhvata značajnu količinu samo-monitoringa, kroz pripremu narativnog izveštaja od strane programskih menadžera, a koji obuhvata analizu faktora koji utiču na implementaciju i rezultate. Narativne izveštaje koordinira i pregleda Ministarstvo ekonomije, a njihov pregled takođe vrši i MF. Ovaj narativni izveštaj pruža osnovu za dijalog sa programskim menadžerima o implementaciji i učinku. Važno je i to da on predstavlja osnovu za razvoj budućih dubinskih evaluacija programa.
23. Sistem MEZR u **Koreji** je deo kontinuirane serije PFM reformi koje su otpočele 2000.godine. Resorna ministarstva pripremaju godišnje planove učinka i izveštaje, ali se ove informacije ne koriste sistematski u donošenju budžetskih odluka. Naglasak je umesto toga stavljen na evaluaciju, prvo kroz periodične preglede od strane resornih ministarstava zasnovane na obrascu samo-procene koji obuhvata dizajn i planiranje, upravljanje ili implementaciju, te rezultate i odgovornost. Ovi pregledi obuhvataju gotovo jednu trećinu svih programa godišnje i ukazuju na to da je oko jedne četvrtine programa neučinkovito. Ugovori o učinku se zatim mogu koristiti za poboljšanje učinka.
24. Pored toga, postoji značajan broj dubinskih evaluacija koje se oslanjaju na spoljne eksperte i obuhvataju desetak unakrsnih programa (programa koji obuhvataju više od jednog resornog ministarstva/budžetskog korisnika) svake godine, a povezano sa politikama i prioritetima predsednika. Rukovodioci se na vreme informišu o vršenju evaluacije kako bi obezbedili dostupnost neophodnih informacija. Programi za koje se pokaže da su neučinkoviti postaju predmet direktnih budžetskih smanjenja, što može iznositi i do 20 odsto za bilo koju godinu. Ovde dakle postoji direktna veza između dubinskih evaluacija i budžetskih alokacija.
25. Dve prezentacije o pregledima rashoda bile su posvećene iskustvima **Velike Britanije** i **Holandije**, uz diskusiju o još nekim pristupima zemalja OECD-a. Oni ukazuju na to da su ovakvi pregledi oblik brzinske evaluacije (3-5 meseci) sa fokusom na ostvarivanju ušteda u rashodima i stoga se mogu usmeriti na programe, projekte, procese ili ulazne elemente



(inpute, vrstu troškova). Mogu biti usmereni na operativne rashode, kapitalne rashode ili transfere. Takođe se mogu organizovati na ad hoc osnovi izvan formalnog sistema MEZR.

- 26.** Pregledi rashoda u Velikoj Britaniji predstavljaju širok asortiman potencijalnih tema. Holandija navodi ključnu ulogu MF u pregledima rashoda, koji su prvi put započeli 1982. godine, s obzirom na ograničeni podsticaj resornim ministarstvima da sama identifikuju smanjenja svojih rashoda. S druge strane, resorna ministarstva imaju primarnu odgovornost za dubinsku evaluaciju, jer ona poseduju detaljne informacije koje se zahtevaju za svaku evaluaciju. Obe zemlje navode potrebu za dobrim konsultacijama sa resornim ministarstvima i kvalitetnim metodologijama za svaki pregled.

#### **Ostala pitanja koja su se izdvojila tokom diskusija**

- 27.** Treba istaknuti da u više zemalja PEMPAL-a vodeću ulogu u evaluacijama preuzima Državna revizorska institucija, kao deo svoje funkcije revizije učinka.
- 28.** Primeri zemalja ukazuju da parlamenti generalno pokazuju slabo interesovanje za informacije koje se dobiju na bazi MEZR, uz izuzetak Rusije (gde se očekuje da parlament pokaže značajnije interesovanje za rezultate državnih programa), Koreje i Holandije. U slučaju Holandije, pregledi učinka mogu činiti i važan deo pregovora o formiranju koalicione vlade.
- 29.** Diskusije tokom sastanka ukazale su na izvesnu uzdržanost u vezi sa davanjem veće fleksibilnosti resornim ministarstvima i rukovodiocima programa, kao dela komponente MEZR koja se bazira na pristupu “pustiti rukovodiocima da rukovode“, uz argument da to može ugroziti kontrolu rashoda. Iskustva zemalja OECD-a ukazuju da veća budžetska fleksibilnost, uključujući budžetsko restrukturiranje/relokaciju i prenošenje nepotrošenih sredstava ne ugrožavaju kontrolu rashoda ukoliko je nametnuto strogo budžetsko ograničenje – na način da se ne odobravaju rebalansi budžeta tokom godine, te da se zahteva kontinuirano smanjenje (u realnim iznosima) budžetskih alokacija, drugim rečima obzirom da im je odobrena fleksibilnost, resorna ministarstva i rukovodioci programa moraju da nađu prostor i ostvare uštede.
- 30.** Završno zapažanje tiče se Pregleda javnih rashoda Svetske banke (PJR) koji su sprovedeni u mnogim zemljama PEMPAL-a, bilo za čitav javni sektor ili za pojedine sektore poput poljoprivrede, zdravstva, itd. Oni imaju elemente evaluacije i elemente pregleda rashoda i sprovode se na ad hoc osnovi. Mogu se razlikovati među zemljama zavisno od njihovog obima i dubine. Mali broj učesnika je imao saznanja o tome da li je PJR sproveden u njihovoj zemlji i ako je to slučaj, koji je bio sadržaj PJR. Ovo je iznenađujuće za tako važan proizvod Svetske banke, čiji je cilj da utiče na budžetske odluke određene zemlje. Izučavanje od strane učesnika sastanka o PJR sprovedenom u njihovoj zemlji bi moglo da stimuliše zvaničnike MF da razmisle o oblastima rashoda čiji bi se pregled ili evaluacija mogli izvršiti.