

# Monitoring i evaluacija učinka programa

Ivor Beazley

ZP budžeta, Tirana, februar 2013.

# Teorija i praksa

- Programsko budžetiranje povezuje finansijske resurse sa rezultatima i učinkom.
- Za funkcionisanje sistema neophodan je proces evaluacije rezultata i učinka
- Da li su programi ispunili očekivanja? Ako nisu, zbog čega nisu i šta je potrebno učiniti u vezi s tim?
- Rezultati učinkovitog procesa evaluacije treba da budu:
  - Bolja raspodela resursa,
  - Bolji dizajn i upravljanje programima,
  - Bolji rezultati.
- U praksi, evaluacija obično predstavlja slabu kariku budžetiranja prema učinku

# Sadržaj prezentacije



# Šta je evaluacija?

**Definicija:** *Sistematska i objektivna procena projekata / programa / politika čije je sprovođenje u toku ili koji su završeni, uključujući procenu dizajna, implementacije i/ili rezultata. Ciljevi evaluacije sadrže relevantnost i ispunjenje ciljeva, efikasnost, učinkovitost, uticaj i održivost.*

Formativna  
evaluacija je  
jačanje ili  
poboljšavanje  
predmeta  
evaluacije

- **Procenom potreba** utvrđuje se kome je program potreban, koliko je potreba velika i šta se može uraditi da se ta potreba zadovolji
- **Procenom potrebe evaluacije** utvrđuje se izvodljivost evaluacije, onosno na koji način akteri (zainteresovane strane) mogu doprineti oblikovanju korisnosti evaluacije
- **Strukturirana konceptualizacija** pomaže akterima da definišu program ili tehnologiju, ciljanu populaciju i moguće krajnje rezultate (uticaje)
- **Evaluacijom sprovodivosti** prati se u kojoj meri program ili tehnologija odgovara onome što se želi postići
- **Procesnom evaluacijom** istražuje se proces donošenja programa ili tehnologije, uključujući alternativne procedure

Sumativnom  
evaluacijom  
se  
proveravaju  
efekti ili  
krajnji  
rezultati  
(uticaji)  
predmeta  
evaluacije

- **Evaluacijom krajnjih rezultata (uticaja)** proverava se da li program ili tehnologija proizvodi dokazive uticaje na posebno definisane ciljne krajnje rezultate
- **Evaluacija uticaja** je sveobuhvatnija i njom se proveravaju ukupni ili neto efekti (planirani ili neplanirani) programa ili tehnologije u celini
- **Analiza troškova i koristi** se bavi pitanjima efektivnosti standardizacijom krajnjih rezultata u smislu njihovih troškova
- **Sekundarna analiza** se koristi za proveru postojećih podataka kod rešavanja novih pitanja ili korišćenja metoda koje ranije nisu korišćene
- **Meta-analiza** služi za integrisanje procena krajnjih rezultata na osnovu većeg broja studija kako bi se mogao izvesti sveukupan ili sumarni zaključak

# Ciljevi evaluacije

## Strateški

- **Da li radimo prave stvari?**
- Obrazloženje / opravdanje programa
- Da li su ciljevi jasni i realni?
- Da li su izlazni rezultati na odgovarajući način definisani i izmereni?
- Da li je na adekvatan način uspostavljena veza između izlaznih i krajnjih rezultata?

## Operativni

- **Da li ovo radimo na pravi način?**
- Učinkovitost – da li koristi dosežu do korisnika kojima su namenjene?
- Da li program ostvaruje vrednost za uloženi novac
- Da li je program adekvatno finansiran tako da može da ispuni postavljene ciljeve
- Da li su kontrole učinkovite
- Da li su podaci i izveštaji pouzdani?

## Učenje

- **Da li postoje bolji načini da ovo radimo?**
- Najbolje prakse
- Stečene pouke
- Alternativni mehanizmi kreiranja i realizacije

# Ko vrši monitoring i evaluaciju i sa kojim ciljevima?

<b>KLJUČNI AKTERI</b>	<b>Njihov interes za monitoring tokom godine</b>	<b>Njihov interes za ex post (naknadnu) evaluaciju</b>
<b>Predsjedništvo ili Kabinet</b>	<p>Praćenje važnih / osetljivih programa.</p> <p>Informacije prikupljene monitoringom se naročito mnogo koriste kada postoje "ugovori o učinku" potpisani između predsednika i resornih ministara ili između ministarstava i drugih agencija.</p>	<p>Učinak programa u odnosu na ostvarenje ključnih ciljeva politike (ne-finansijski učinak) i krajnjih rezultata (uticaja)</p> <p>Evaluacija učinka ministara u isporuci programa (PSA); pozivanje ministara na odgovornost.</p> <p>Prepoznavanje i eliminisanje prepreka za isporuku programa.</p>
<b>Agencija za planiranje</b>	<p>Praćenje učinka javnih investicionih programa tokom godine.</p>	<p>Evaluacija napretka u odnosu na ciljeve utvrđene Nacionalnim razvojnom planom, Procena učinkovitosti programa i politike</p>
<b>Ministarstvo finansija</b>	<p>Monitoring učinka programa tokom godine, uključujući rizike koji utiču na fiskalnu poziciju.</p> <p>Pojedini ministri finansija vrše monitoring nefinansijskih ciljeva učinka i ugovora o učinku. Takođe se može koristiti za upravljanje učinkom i pregled rada ključnog osoblja.</p>	<p>Informacije o učinku se mogu priložiti uz godišnje finansijske izveštaje koji se dostavljaju parlamentu i objavljuju na kraju fiskalne godine – s implicitnom ili eksplicitnom evaluacijom učinkovitosti programa</p>
<b>Resorna ministarstva</b>	<p>Podaci prikupljeni monitoringom (izlazni i krajnji rezultati) mogu da ukažu na učinak ministarstva i agencija, i da omogućće prilagođavanje politike sektoru (npr. pomeranje prioriteta, redizajniranje programa, preraspodelu resursa).</p> <p>Takođe se mogu koristiti za interno upravljanje resornim ministarstvom i u kontekstu aranžmana sa pružaocem usluge-dobavljačem, odnosno za raspodelu sredstava prema izlaznim rezultatima u javnom sektoru ili drugim subjektima, uključujući tablice za rangiranje na osnovu razičitih indikatora.</p>	<p>Godišnji izveštaji ministarstava mogu pored finansijskih informacija sadržati informacije o učinku. Evaluacija programa se može osloniti na informacije o učinku a takođe se ove informacije mogu poboljšati kroz evaluaciju. Od resornih ministarstava se može tražiti da poboljšaju kvalitet podataka i merenja na osnovu nalaza i preporuka revizorskih izveštaja .</p>

# Nastavak prethodnog slajda

KLJUČNI AKTERI	Njihov interes za monitoring tokom godine	Njihov interes za ex post (naknadnu) evaluaciju
<b>Parlament</b>		U mnogim zemljama članicama OECD vrši se izveštavanje parlamentu o učinku izvršenja budžeta. U tim zemljama u izvesnoj meri postoji obaveza evaluacije programa. Ministri donose planove za svoja ministarstva delimično uzimajući u obzir izlazne rezultate za koje su odgovorni zakonodavnom telu. Važno je međutim napomenuti da u većini zemalja članica OECD, nesipunjavanje ciljanih izlaznih rezultata predstavlja osnovu za raspravu, a ne automatsko sankcionisanje.
<b>Spoljna revizija</b>	Nije primenljivo	Revizija učinka služi da informiše parlament i druge aktere o učinku programa i upravljanju programima. Može se ocenjivati kvalitet upravljanja programom, kontrola i pouzdanost informacija o učinku Procena vrednosti za uloženi novac
<b>Javnost</b>	<p>Organizovane grupe mogu koristiti agregatne mere učinka da traže bolje izvršenje programa u oblastima politike koje se tiču njih.</p> <p>Pojedinci mogu koristiti informacije o usklađenosti sa standardima usluga za poboljšanje izvršenja budžeta, odnosno da traže da se određene usluge ponovo razmotre.</p>	Informacije o učinku mogu služiti tome da javnost ocenjuje politiku i rezultate programa vlade u odnosu na data obećanja, formalne obaveze propisane zakonom i drugim aktima. Tablice za rangiranje na osnovu različitih indikatora, vrednovanje putem poređenja, građanske povelje i slično, mogu omogućiti pojedincima da ocenjuju učinak pružalaca usluga.

# Ciklus pregleda programa

## Godišnji

- Ispitivanje Ex ante (prethodno) – deo godišnjeg budžetskog procesa
- Redovan (godišnji) monitoring i izveštavanje o rashodima i rezultatima programa

## Periodični - sveobuhvatni

- Sveobuhvatni pregled svih programa radi njihovog upoređivanja i omogućavanja strateškog izbora – npr. Sveobuhvatni pregled rashoda Velike Britanije, Svetska banka - Pregledi javnih rashoda (u parlamentu)

## Otvoreni/kontinuirani – delimična pokrivenost (dubinski)

- Otvoreni/kontinuirani dubinski monitoring – odnose se na dizajn programa i njegovu učinkovitost – npr. PART inu SAD (OMB)
- Nezavinske revizije učinka

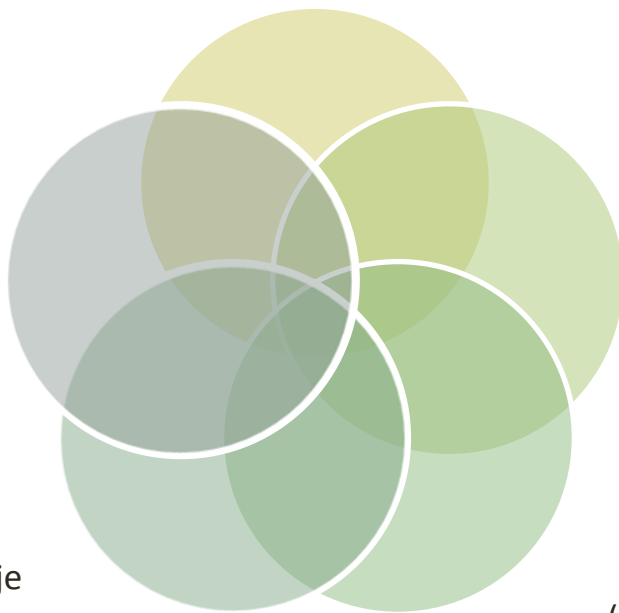


# Alati za evaluaciju učinka

Ex ante (prethodno)  
ispitivanje – srednjoročni i  
godišnji budžetski procesi

Jedinica za nadzor –  
vladin centar (MF,  
Kancelarija  
predsednika) - npr.  
Jedinica premijera za  
isporuku.

Nezavisne spoljne  
revizije učinka i revizije  
vrednosti za uloženi  
novac - (NAO, CoA)



Ministarstvo \  
samoevaluacija, npr.  
PART

Pregledi rashoda na  
nivou vladinih organa  
(Sveobuhvatni pregledi  
rashoda Velike Britanije)

# Studija slučaja: SAD – Alat za ocenjivanje rejtinga programa (PART)

- Tokom poslednjih 20 godina, Kongres i izvršna vlast insistiraju da se veća pažnja posveti rezultatima
- Državni Zakon o učinku i rezultatima (GPRA) iz 1993. je predstavljao centralni deo zakonskog okvira vezanog za upravljanje, tokom 1990-ih
  - Osnovna svrha: da se uspostavi bliža i jasnija veza između resursa i rezultata
  - GPRA propisuje da sve aktivnosti programskog budžeta agencije moraju biti uključene u plan učinka.
  - Prethodne inicijative su bile neuspešne delimično zbog toga što nisu bile relevantne za proces donošenja odluka o budžetu u Kongresu i izvršnoj vlasti.

Programi  
vlade su  
veoma  
raznoliki i  
traže  
primenu  
različitih  
pristupa za  
evaluaciju  
učinka

- **Kompetitivni grantovi** – Raspodela sredstava putem konkurentskog procesa izbora.
- **Blok grantovi/korišćenje formule** – Raspodela sredstava putem formule.
- **Na osnovu regulatornih pravila** - Postizanje ciljeva preko regulative.
- **Sticanje kapitalnih sredstava i usluga** – Postizanje ciljeva preko razvoja i sticanja kapitalnih sredstava ili nabavkom usluga od komercijalnih izvora.
- **Kredit** - Pružanje podrške putem pozajmica, kreditnih garancija, direktnih kredita.
- **Pružanje usluga** – Pružanje usluga uglavnom od strane državnih službenika.
- **Istraživanje i razvoj** – Razvoj ili primena znanja za kreiranje sistema, uređaja, metoda, materijala ili tehnologija.

# GAO (Kancelarija za odgovornost vlade) - Evaluacija PART

Proces PART je koristila Kancelarija za odgovornost vlade (GAO) u vršenju nadzora nad agencijama i usmeravanju napora agencija ka poboljšanju upravljanja programima, odnosno stvaranju/popravljanju kulture prihvatanja evaluacije među agencijama.

PART je proces koji je zahtevao intenzivan rad Kancelarije za upravljanje i budžet (OMB) i agencija.

Većina preporuka PART-a nije dovela do brzih poboljšanja učinka i došlo je do vrlo različitih reakcija od strane agencija

- PART je povećao očekivanja i izazvao reakcije, međutim ovaj proces je takođe predstavljao institucionalni izazov za izvršnu vlast i Kongres, u smislu:
  - -- Čiji okvir, interesi i perspektive treba da vode proces
  - -- Kako postići konsenzus ili uključiti sve aktere, a pogotovo Kongres

Zbog ograničenog dometa dogovora između Kancelarije za upravljanje i budžet (OMB) i Kongresa u vezi PART-a, Kongres nije koristio informacije prikupljene u okviru PART-a

# Studija slučaja; Jedinica za isporuku u Velikoj Britaniji

## Zašto?

- Eksplozivan rast broja ključnih indikatora učinka (KPI) i indikatora učinka
- Nedovoljna reakcija na ključne prioritete politike
- Uspostavljanje
- Jedinica je deo Kancelarije premijera i uživa njegovu direktnu podršku . U njoj je zaposleno oko 40-50 državnih službenika na čijem čelu je osoba visokog profila (koja nije državni služnebik)
- Zadužena je za isporuku u vezi 30 ključnih Ugovora o javnim uslugama (zdravstvo, obrazovanje, kazneno pravosuđe i saobraćaj). Ministri su lično odgovorni za ugovore o javnim uslugama.
- Jasni i ambiciozni ciljevi za ključne usluge (sadržane u 30 Ugovora o javnim uslugama (PSA)).
- Jedinica za isporuku je ponudila ekspertizu i metodologiju. Rad sa odeljenjima na postizanju dogovora o 'načinima' ispunjavanja uslova iz PSA.
- Definisani su odgovarajući indikatori na osnovu kojih se ocenuje uspeh

# Jedinica za isporuku: za i protiv

## Atraktivan model:

- Model je omogućio isporuku rezultata i pomogao da se stvari pokrenu
- Ciljevi na nivou krajnjih rezultata pokreću poboljšanja učinka ključnih javnih usluga
- Jedinica za isporuku pomaže da se postave pravci i pristupi i uspostavi odgovornost institucija za isporuku, odnosno da se omoguće brze promene procesa

## Ali:

- Rezultati često idu na račun povećanja rashoda
- Održivost (i zamor) je problem, pogotovo period razvoja do pune primene koji može biti dug u manje naprednim sistemima javne uprave
- Potrebno je snažno i posvećeno rukovodstvo
- Posebna znanja (potrebni su veliki unutrašnji kapaciteti za upravljanje)
- Sistemi postavljanje ciljeva koji su međusobno konkurentski (npr. Malezija i Indonezija su zadržale svoje konvencionalne sisteme planiranja)

# Nacionalna revizorska kancelarija (NAO)

## - pregled/revizija informacija o učinku

- Državne kancelarije za reviziju (SAI) su dobro pozicionirane kada doprinose poboljšanju učinka, ali za to su neophodne pomene pristupa i usmeravanje resursa
- Jake državne kancelarije za reviziju su vodeći faktor ka poboljšanju – (npr. Kanadska OAG i Američka GAO) one ukazuju na nedostatke transparentnosti, odgovornosti, kontrole i sistema izveštavanja, i u tom smislu daju preporuke za poboljšanja
- Neki smatraju da komentari na dizajn programa ugrožavaju njihovu nezavisnost za ocenjivanje/kritiku,
- Nedostatak stručnosti u tehničkim područjima i budžetu predstavlja prepreku – ograničena pokrivenost
- Revizija učinka je uspostavljena karakteristika rada Nacionalnih revizorskih kancelarija u zemljama članicama OECD-a
- SAI može da uključi evaluaciju budžetiranja prema učinku u svim delovima vlade (npr. NAO u Australiji vrši procenu korišćenja informacija o učinku, u Velikoj Britaniji – pregled podataka koji se koriste za Ugovore o javnim uslugama, GAO pregleda program PART)

# Vrhovna revizorska institucija (SAI) – izabrani primeri iz različitih zemalja

- **Francuska – Revizorski sud** – vrši proveru rezultata koje u svojim godišnjim izveštajima o učinku prijavljuju ministarstva/agencije i obezbeđuje smernice
- **Australijska Nacionalna kancelarija za reviziju (NAO)** - daje opšte mišljenje o kvalitetu informacija o učinku i vrši pregled uticaja koje imaju izveštaji o reviziji učinka, naročito u odnosu na odluke vlade o budžetu
- **Švedska Nacionalna kancelarija za reviziju (NAO)** – vrši preglede (bez formalne potvrde) indikatora učinka i skreće pažnju kada smatra da informacije nisu “istine i fer”. Ima savetodavnu ulogu – pomaže agencijama da poboljšaju svoje informacije o učinku
- **Holandska Nacionalna kancelarija za reviziju (NAO)** – daje zvanično mišljenje o kvalitetu nefinansijskih informacija u godišnjem izveštaju vlade. Generalno, iznosi mišljenje o nedovoljnom kvalitetu indikatora učinka



# Južna Koreja

**Koreja se odlučila za postupan pristup razvoju svog sistema za monitoring i evaluaciju učinka. Koreja ima sistem za monitoring i evaluaciju u tri nivoa: monitoring, pregled i dubinska evaluacija:**

2000, otpočeo je pilot projekat sa odabranim odeljenjima u nekoliko resornih ministarstava - priprema **godišnjih planova i izveštaja o učinku**. U 2003, projekat je proširen na sva ministarstva.

2005, uveden je **proces pregleda programa**. Proces je bio poput PART-a (Alat za ocenjivanje rejtinga programa) koji je korišćen u Americi za obezbeđivanje sistematskih i sveobuhvatnih informacija o učinku programa potrošnje. U Koreji se ovaj alat naziva “Samooocenjivanje budžetskih programa (SABP)”

2006, uveden je **dubinski proces evaluacije** koji se svake godine sprovodi na odabranim programima.

Kada su u pitanju ovi sistemi, rezultati evaluacije koji se dobijaju primenom procesa pregleda programa se sistematski i aktivno koriste u procesu alokacije budžetskih sredstava.

# Pregled programa u Koreji

## Kriterijumi za pregled programa

<b>Dizajn i planiranje (30)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Svrha programa</li><li>• Obrazloženje za državnu potrošnju</li><li>• Preklapanje sa drugim programima (dupliranje)</li><li>• Efektivnost dizajna programa</li><li>• Relevantnost ciljanih indikatora učinka</li><li>• Relevantnost ciljane vrijednosti učinka</li></ul>
<b>Upravljanje (20)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Monitoring</li><li>• Prepreke za sprovođenje programa</li><li>• Sprovođenje prema planu</li><li>• Poboljšanje efektivnosti ili uštede budžetskih sredstava</li></ul>
<b>Rezultati i odgovornost (50)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nezavisna evaluacija programa</li><li>• Rezultati</li><li>• Korišćenje rezultata evaluacije</li></ul>

Pregledom programa pokušava se uspostaviti veza između rezultata i raspodele budžetskih sredstava. Godišnje smernice za izradu budžeta koje centralni organ za budžet dostavlja resornim ministarstvima nalažu resornim ministarstvima da računaju sa najmanje 10% smanjenja budžeta za programe koji su od strane SABP-a ocenjeni kao “neučinkoviti”.

# Australija

**Australija koristi različite oblike evaluacije programa u zavisnosti od prirode teme koja je predmet rasprave:**

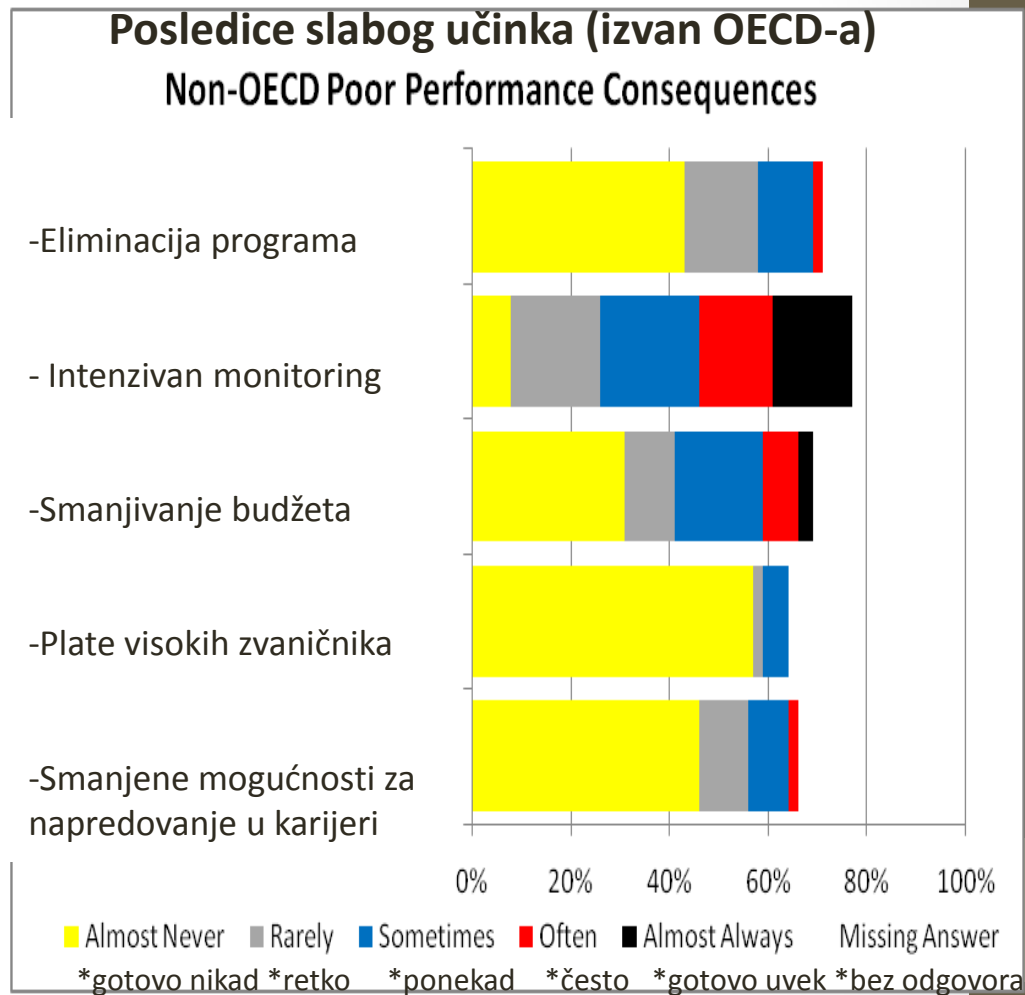
- ✓ **Pregled cena:** fokus je na ekonomskoj efektivnosti aktivnosti za postizanje izlaznih rezultata agencije i ceni tih aktivnosti
- ✓ **Specijalističke evaluacije visokog nivoa:** obično ih sprovode nezavisna tela (konsultanti, akademici, i slično) radi ocene uticaja koji programi/izlazni rezultati imaju na krajnje rezultate i doprinosa ostvarenju ciljeva vlade
- ✓ **Ciklične evaluacije:** (u proseku svake tri godine) ispituje se da li su izlazni rezultati i programi još uvek adekvatni nameni za koju su u početku bili kreirani.
- ✓ **Interne evaluacije agencije:** obično se sprovode kako bi se ispitalo da li su monitoring i ključni indikatori učinka za određeni program još uvek na mestu i da li su na pravi način usklađeni sa aktivnostima pružanja usluga i izlaznim rezultatima.

Nije bilo pokušaja da se upostavi jedinstven onlajn IT sistem monitoringa koji bi na centralnom nivou obuhvatio sve podatke koji se tiču svih agencija.

# Posledice slabog učinka

- Monitoring, rešavanje problema i podrška
- Upravljanje intervencijama
- Objavljivanje i tablice za rangiranje na osnovu različitih indikatora
- Budžetski podsticaji i sankcije
- Podsticaji za zaposlene i sankcije

Više  
 ↑  
 Kredibilnost ? Učinkovitost ?  
 ↓  
 Manje



# Zaključci

- Evaluacija programa je suštinska ali često i najslabija karika kod budžetiranja rema učinku
- Monitoring i evaluaciju treba vršiti ex ante i ex post (prethodno i naknadno).
- Uključen je veliki broj alata i aktera – ne postoji alat koji bi samostalno bio dovoljno učinkovit
- Samoevaluacija koju vrše menadžeri programa je važna za donošenje pravovremeneih odlika o korekcijama pravca
- Centralni nadzor može biti učinkovit za održavanje fokusa na ciljevima politike i obezbeđivanje ažurnosti
- Poželjno je vršiti periodičan pregled svih programa
- Spoljnu reviziju je možda neophodno prilagoditi kako bi postala učinkovita za pregled programa
- Dubinska evaluacija je potrebna za otkrivanje razloga za slab učinak programa
- Odluke se generalno moraju donositi sa nesavršenim informacijama – izbegavati “paralizu od analiza”
- Resursi su ograničeni – dubinske preglede treba vršiti periodično
- I dalje je problem obezbediti da evaluacija dovede do akcije