

Siže politike

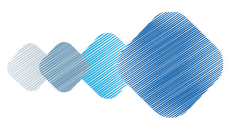
Unapređenje učinka javne uprave na Zapadnom Balkanu: dostižan cilj



Think for Europe Network



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE



Институт
за
европска
политика.
Скопје

institut alternativa

Zašto je važno povezati reviziju svrsishodnosti i evaluaciju javnih politika?

Merenje učinka organa javne uprave neophodni je element svakog administrativnog sistema koji nastoji da unapredi ostvarivanje svojih ciljeva i poboljša kvalitet pružanja usluga građanima. Upravljanje učinkom u javnom sektoru ostvaruje se putem različitih instrumenata, tehnika ili funkcija koje primenjuju ili kojima rukovode državne institucije. Istovremeno, upravljanje učinkom javne uprave dovodi i do unapređenja kvaliteta javnih politika.

Dve istaknute funkcije koje jasno povezuju upravljanje učinkom u javnom sektoru i proces učenja u kreiranju politika jesu **revizija svrsishodnosti i evaluacija javnih politika**. Uprkos razlikama u institucionalnom uređenju, obe funkcije nastoje da ocene vrednost delovanja vladinih institucija upoređujući krajnje rezultate sa prethodno definisanim ciljevima. Samim tim, koordinacija i sadejstvo ovih funkcija postaje od primarnog značaja, kako bi se maksimizovala njihova delotvornost, u meri u kojoj institucionalne razlike to dozvoljavaju. Posledično, potrebno je iskoristiti postojeća kao i potencijalna prožimanja i spone između ovih funkcija u cilju boljeg učinka javne uprave u **Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji**.

Razlog za ovakav zaključak je dvojak. Prvo, **proces pristupanja EU obavezuje naše države da uvedu funkcije revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika u svoje sisteme**, dok je **uvođenje otežano nedostatkom odgovarajućih resursa i administrativnom kulturom koja nije orijentisana ka unapređenju učinka**. Drugo, i pored razlika među ovim državama, **revizija svrsishodnosti i evaluacija javnih politika su funkcije u razvoju i njihovo sadejstvo bi od samog početka pozitivno uticalo na otklanjanje pomenutih poteškoća** uz trenutno raspoložive resurse.

Problem merenja učinka: slučajevi MK, CG i SRB

Revizija svrsishodnosti i evaluacija javnih politika u Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji jesu funkcije u razvoju koje je neophodno značajno unaprediti. **U Crnoj Gori i Srbiji ne postoji sistemski pristup evaluaciji javnih politika** i politike se sprovode na **ad hoc osnovi, uglavnom kao rezultat spoljnog uslovljavanja** (npr. projekti tehničke pomoći). **U Makedoniji je interna evaluacija javnih politika uvedena kao zvanični zahtev, međutim odnosi se isključivo na zakonske propise** i obavezu ministarstava da sprovedu minimum dve *ex post* evaluacije godišnje.

U sve tri države, **revizija svrsishodnosti se razvija unutar prekomerno legalistički orijentisanih administrativnih kultura**, utičući na to da su vrhovne revizorske institucije (VRI) više usmerene na tradicionalne aspekte odgovornosti u reviziji, dok je revizija svrsishodnosti poslovanja organa javne uprave još uvek nedostižna. Takođe, značajna je razlika među državama u pogledu iskustva u sprovođenju revizije – dok je **u Makedoniji sproveden najveći broj ovih revizija, u Crnoj Gori i Srbiji do sada su sprovedene po dve**. Manjak iskustva, uz pomenutu legalističku administrativnu kulturu, kao glavna obeležja ovih država, ograničavaju trenutni potencijal revizija svrsishodnosti da utiču na pozitivne promene.

U takvim uslovima, **malo je dokaza o postojećim vezama između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika**. Međutim, ohrabrujući nalaz u sve tri države jeste da glavne zainteresovane strane, uprkos pojedinim rezervama, snažno podržavaju ideju o međusobnom približavanju revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika kao i aktera uključenih u ove procese.

U ovom Sižeu politike

- 1 Zašto je važno povezati reviziju svrsishodnosti i evaluaciju javnih politika?
- 1 Problem merenja učinka: slučajevi MK, CG i SRB
- 2 Modaliteti za povezivanje
- 2 Opcije za primenu modaliteta
- 3 Šta je neophodno razmotriti?
- 3 Opšte preporuke
- 4 O TEN-u

Malo je dokaza o postojećim vezama između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika. Međutim, ohrabrujući nalaz u sve tri države jeste da glavne zainteresovane strane, uprkos pojedinim rezervama, snažno podržavaju ideju o međusobnom približavanju revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika kao i aktera uključenih u ove procese.



Pristup „ČVRSTOG“ PRAVA kojim se predlaže složena i obavezujuća regulatorna aktivnost najpoželjnija je opcija ukoliko se želi uspostaviti održiva veza između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika u državama Zapadnog Balkana.

Modaliteti za povezivanje

Inspiracija i materijalna građa za izradu modaliteta povezivanja revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika pronađeni su u praksama i iskustvu izabranih država članica EU. Predočeni modaliteti opisuju različite pristupe u uspostavljanju veza i sinergetskog efekta između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika. Pet modaliteta strukturirano je od manje ka više izazovnim i složenim u pogledu njihove primene.

Komunikacija i profesionalna saradnja (holandski model)

- Prvim modalitetom nastoji se uspostaviti veza između revizorske i evaluatorske profesije i podstaći umrežavanje što je više moguće uz trenutno raspoložive resurse. Ovaj modalitet zahteva proaktivnu ulogu aktera uključenih u oba procesa.

VRI razvijaju kulturu evaluacije kroz sistemske revizije (holandski model)

- Drugi modalitet pretpostavlja aktivnu ulogu vrhovnih revizorskih institucija u promovisanju kulture evaluacije kroz sprovođenje sistemskih revizija svrsishodnosti čiji bi cilj bio utvrđivanje nedostataka u merenju i upravljanju učinkom vladinih aktivnosti.

VRI sprovode meta-evaluacije (model UK)

- Prema trećem modalitetu, vrhovne revizorske institucije povremeno sprovode meta-evaluacije celokupnih sistema evaluacije javnih politika, ili pojedinačnih evaluacija, u svim državama. Meta-evaluacija suštinski podrazumeva ocenu kvaliteta evaluacija koje sprovode institucije vlade.

Evaluatori javnih politika koriste izveštaje o reviziji svrsishodnosti (estonski model)

- Prema četvrtom modalitetu, jedinice za planiranje politika ili uže jedinice ministarstava zadužene za evaluaciju aktivno koriste izveštaje o reviziji svrsishodnosti i njihove nalaze pri izradi svojih analiza.

Evaluacija javnih politika kao zasebna aktivnost VRI (francuski model)

- Peti modalitet uvodi evaluaciju javnih politika kao zasebnu aktivnost vrhovnih revizorskih institucija, nezavisnu od revizije svrsishodnosti. Ovaj modalitet podrazumeva dva paralelna, ali komplementarna procesa evaluacija javnih politika (jedan koji sprovode vrhovne revizorske institucije, i drugi koje sprovode institucije vlade).

Opcije za primenu modaliteta

Opcije za primenu opisanih modaliteta koje donosioci odluka mogu razmotriti definisane su u skladu s instrumentima javnih politika putem kojih je primena modaliteta moguća:

Prva opcija za primenu zasniva se na pristupu **STATUS QUO**. Ona ne zahteva usvajanje novih propisa ili dokumenata s obzirom da se u potpunosti zasniva na volji i spremnosti zainteresovanih strana i aktera iz obe sfere da unaprede međusobnu komunikaciju i profesionalnu razmenu.

Druga opcija zahteva pristup **MEKOG PRAVA**. Ova opcija zahteva određeni stepen regulatorne aktivnosti, koja je po prirodi neobavezujuća (uputstva, preporuke itd.).

Treća opcija primene zasniva se na pristupu „**ČVRSTOG**“ **PRAVA**. Ona podrazumeva složenu i obavezujuću regulatornu aktivnost, odnosno usvajanje primarnog i/ili sekundarnog zakonodavstva. Ova opcija je najprikladnija za primenu modaliteta kojim se nastoji uspostaviti održiva veza između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika, s obzirom da instrumenti koji su neobavezujućeg karaktera retko dovode do željenih rezultata u administrativnim sistemima u tri države koje su predmet istraživanja.

Šta je neophodno razmotriti?

U osmišljavanju strategije za povezivanje revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika, kao i u izboru modaliteta i opcija za njihovu primenu, potrebno je naglasiti da nema unapred definisanog puta. Odabrani pristupi biće u velikoj meri uslovljeni domaćim kontekstom kako bi se zadovoljile specifične potrebe svake države ponaosob i pristup uspostavljanju veze uskladio s institucionalnim aranžmanima. Potrebno je razmotriti nekoliko zajedničkih karakteristika za Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju.

Nezavisnost kao suštinska karakteristika vrhovnih revizorskih institucija zagarantovana je međunarodnim standardima revizije i naglašena od strane VRI u državama Zapadnog Balkana koje su bile predmet istraživanja. Samim tim, ideja o uspostavljanju veze između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika prihvatljiva je pod uslovom da ne narušava institucionalnu poziciju VRI.

Potrebna za uzajamnim učenjem i podizanjem svesti o institucionalnim ulogama od izuzetne je važnosti uprkos razlikama koje postoje u iskustvu tri države. Na percepciju zainteresovanih strana u velikoj meri utiče dosadašnja ograničena komunikacija između revizora svrsishodnosti i evaluatora javnih politika, što rezultira nedostatkom razumevanja kao i pogrešnom razumevanju uloga na obe strane. S obzirom da je podrška relevantnih institucija ključna za održivost bilo koje veze između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika (nezavisno od izabranog modaliteta ili opcije za njegovu primenu), od suštinske je važnosti da institucije zadužene za reviziju svrsishodnosti i evaluaciju javnih politika direktnije međusobno komuniciraju o svojim ciljevima, pristupima i tehnikama u radu kako bi potencijalno sinergijsko dejstvo bilo na što većem nivou.

Potrebno je uzeti u obzir i ostvariti sinergijski efekat sa komplementarnim procesima reformi u javnom sektoru. Na primer, programski budžet je zvanično uveden u sve tri države i u toku je unapređenje njegove primene. Ukoliko je dobro sproveden u budućnosti, programski budžet će predstavljati snažnu zajedničku sponu za reviziju svrsishodnosti i evaluaciju javnih politika. Logika je jasna: programski budžet predstavlja jedini vladin dokument koji nastoji da u potpunosti uveže ciljeve i pokazatelje s budžetskim resursima na obavezujući način i čije se sprovođenje redovno prati.

Opšte preporuke

Opšte preporuke ističu korake koje je neophodno preduzeti u sve tri države kako bi povezivanje revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika bilo delotvorno. Preporuke su zasnovane na sprovedenom istraživanju kao i na doprinosima učesnika regionalne konferencije, održane u Beogradu 9. i 10. septembra 2015. godine.

Preporuke za VRI:

- Preporučuje se da vrhovne revizorske institucije prate razvoj u oblasti evaluacije javnih politika i sakupljaju i analiziraju informacije o sprovedenim evaluacijama, u sklopu procesa planiranja revizije svrsishodnosti. Informacije iz evaluacionih izveštaja mogu ukazati na rizike i nejasnoće u sprovođenju aktivnosti vlade kao i na nedostatak pouzdanih podataka. Na taj način može se uvećati značaj pojedine teme za pokretanje revizije svrsishodnosti.
- Prilikom izvođenja revizije svrsishodnosti, preporučuje se da VRI posvete deo svog rada sistemskim problemima i uzrocima neadekvatne implementacije politika. Izborom sistemski orijentisanih tema uvećava se korisnost izveštaja o reviziji svrsishodnosti za unapređenje sprovođenja, odnosno evaluaciju javnih politika, a time i njihov značaj za kreatore javnih politika i ciklus politike uopšte. Može se pretpostaviti da je promena fokusa revizije svrsishodnosti sa pojedinačnih institucija na svrsishodnost sprovođenja politika i programa vlade korisna iz razloga smanjene pažnje koja se pridaje „traženju krivca“ i utvrđivanju odgovornosti, dok je fokus revizije usmeren ka boljem razumevanju problema u sprovođenju politika;



Nema unapred definisanog puta za uspostavljanje veze između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika. Odabrani pristupi biće u velikoj meri uslovljeni lokalnim kontekstom kako bi se zadovoljile specifične potrebe svake države ponaosob i pristup uspostavljanju veze uskladio sa institucionalnim aranžmanima. Neophodno je uzeti u obzir:

- nezavisnost kao suštinsku karakteristiku VRI;
- potrebu za uzajamnim učenjem i podizanjem svesti o institucionalnim ulogama;
- komplementarne procese reformi u javnom sektoru.

- Važno je uspostaviti adekvatne mehanizme za praćenje primene preporuka revizije svrsishodnosti, koji su drugačiji u odnosu na one koji se koriste kod ostalih tipova revizije i koji uzimaju u obzir specifične pristupe vrhovnih revizorskih institucija i potrebe zainteresovanih strana u tri države Zapadnog Balkana.

Preporuke za VRI i vladine institucije:

Kako bi se stvorili osnovni preduslovi za ostvarivanje veze između revizije svrsishodnosti i evaluacije javnih politika, potrebno je izgraditi sliku o reviziji svrsishodnosti kao posebnom tipu revizije koji se razlikuje od finansijske:

- Potrebno je sprovoditi konsultacije između subjekata revizije i revizora svrsishodnosti što je češće moguće, pre otpočinjanja procesa revizije, kao i kroz različite faze procesa revizije svrsishodnosti, pod uslovom da se nezavisnost VRI ne dovede u pitanje. Na taj način se postiže da subjekti revizije bolje razumeju koncept revizije svrsishodnosti i njen cilj, a samim tim i kvalitetnije odgovore na zahteve iz revizorskih izveštaja;
- Proces pripreme finalnog izveštaja o reviziji svrsishodnosti bi trebalo učiniti inkluzivnim, tako da uzme u obzir primedbe i sugestije subjekata revizije, kroz saradnju s revizorima svrsishodnosti. U komunikaciji, fokus bi bio stavljen na sadržinske aspekte revizorskih nalaza, a manje na proceduralne.

Preporuke za vladine institucije:

- Ministarstva i drugi organi javne uprave treba da konsultuju izveštaje o reviziji svrsishodnosti prilikom kreiranja i evaluacije javnih politika, uzimajući u obzir specifičnosti svake od tri države. Potrebu konsultovanja ovih izveštaja nužno je naglasiti i integrisati u tekuće kao i buduće procese reformi, posebno one koje se tiču upravljanja učinkom javne uprave, uključujući i reforme u planiranju i upravljanju javnim politikama;
- Potrebno je uvesti formalan zahtev za sprovođenje *ex post* evaluacije javnih politika putem primarnog ili sekundarnog zakonodavstva, u kojem bi bili navedeni opšti tipovi *ex post* evaluacija koje se sprovode, nivo sprovođenja evaluacija (politika, budžetski program, zakon...), kao i njihov obim i učestalost;
- Preporučuje se davanje nadležnosti za upravljanje evaluacijama javnih politika instituciji pri centru vlade. Ova institucija ne bi bila zadužena za njihovo izvođenje već bi bila „pokretačka snaga“ razvoja, sprovođenja, nadzora i unapređenja kvaliteta. Ova institucija bi dodeljivala uloge i obaveze nižim nivoima celokupne strukture za sprovođenje evaluacija javnih politika. Jasna hijerarhija nadležnosti i obaveza omogućila bi nesmetano praćenje funkcionisanja celokupnog sistema evaluacije javnih politika.

*Specifične preporuke po državama dostupne su u studiji politike.

Ovaj siže politike zasnovan je na studiji politike izrađenoj u okviru projekta „Revizija svrsishodnosti i evaluacija javnih politika – na istom ili paralelnom koloseku?“ u okviru Regionalnog programa za promociju istraživanja na Zapadnom Balkanu (RRPP). Studija politike rezultat je istraživanja sprovedenog od strane think tank organizacija koje čine Think for Europe Network (TEN).

Studija je dostupna na:

www.ten.europeanpolicy.org

○ Think for Europe Network (TEN)

„Think for Europe“ je mreža *think tank* organizacija i istraživačkih centara u Jugoistočnoj Evropi u čijoj srži leži kreiranje politika zasnovano na činjenicama i promovisanje evropskih integracija.

Članice TEN-a su neprofitne, nezavisne *think tank* i istraživačke organizacije čiji se rad fokusira na proces evropskih integracija i posvećen je zagovaranju kreiranja politika koje se zasniva na činjenicama.

Osnivačke organizacije TEN-a su:

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

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

Institut Alternativa (IA), Podgorica, MNE
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 razumevanju specifičnih reformskih potreba zemalja regiona i dugoročnih posledica različitih javnih politika. Istraživači dobijaju podršku kroz finansiranje istraživanja, metodološke i tematske treninge, kao i kroz otvaranje mogućnosti kroz regionalnu i međunarodnu razmenu 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 odeljenje za spoljnu politiku. Mišljenja izražena u ovom sižeu politike su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stavove SDC niti Univerziteta u Friburgu.