

**Sena Marić
Jelena Žarković Rakić
Ana Aleksić Mirić
Milena Lazarević**

M&E

Kako do rezultata u javnim politikama?

Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva



FRN Fondacija za razvoj
ekonomski nauke

**CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE**



Izdaje:

**Fondacija za razvoj ekonomске nauke
Centar za evropske politike**

Za izdavača:

Jelena Žarković Rakić

Autori:

Sena Marić

Jelena Žarković Rakić

Ana Aleksić Mirić

Milena Lazarević

Lektura:

Dragana Bajić

Priprema:

Maja Tomić

Štamparija:

Alta Nova

Tiraž:

250 komada

Beograd, 2014. godine

ISBN 978-86-916185-3-7

Ova studija je pripremljena uz podršku Evropske unije. Njen sadržaj je isključivo odgovornost FREN i CEP i ni na koji način ne odražava stavove i mišljenje Evropske unije.

Sadržaj

6	i. Uvodna reč	31	II.2.a. Politički i društveni preduslovi za uključivanje OCD u praćenje i evaluaciju
8	ii. Sažetak	34	II.2.b. Profil OCD koje poseduju kapacitete za praćenje i evaluaciju javnih politika
11	iii. Uvodne napomene i lista osnovnih termina	37	II.3. Ograničenja i izazovi uključenja OCD u praćenje i evaluaciju
12	iv. Lista skraćenica		
13	v. Lista tabela, grafikona i fokusa		
14	I. Uvod	40	III. Praćenje i evaluacija javnih politika u Srbiji – koncepti u nastanku
14	I.1. Kontekst	40	III.1. Pravni i institucionalni okvir
15	I.2. Metodologija, obuhvat i struktura studije	41	III.1.a. Sektor državne uprave
17	II. Praćenje i evaluacija javnih politika i mesto civilnog društva – analitički okvir	43	III.1.b. Sektor socijalne politike i zapošljavanja
17	II.1. Šta je praćenje, a šta evaluacija?	46	III.2. Civilno društvo u Srbiji i iskustvo sa praćenjem i evaluacijom
21	II.1.a. Preduslovi za funkcionalan sistem praćenja i evaluacije vladinih politika	46	III.2.a. Organizacione karakteristike OCD u Srbiji
28	II.1.c. Kako meriti rezultate javnih politika?	49	III.2.b. Primeri dobre prakse uključivanja OCD u praćenje javnih politika
30	II.2. OCD u praćenju i evaluaciji: kontekst i uporedna praksa		

54 IV. Mogućnosti organizovanja praćenja i evaluacije javnih politika i uključivanja civilnog društva

- 54 IV.1. Strukture države za praćenje i evaluaciju vladinih politika: analiza uporedne prakse
- 54 IV.1.a. Centralizovani sistem (litvanski model)
- 60 IV.1.b. Decentralizovani sistem sa snažnim elementom koordinacije (finski model)
- 63 IV.1.c. Kombinovani sistem (EU model)
- 65 IV.1.d. Izazovi pri merenju uticaja javnih politika u uporednoj praksi
- 68 IV.2. Izgradnja struktura za praćenje i evaluaciju uz učešće civilnog društva: evaluacija opcija za Srbiju
 - 68 IV.2.1. Osnovni elementi identifikovanih opcija
 - 69 IV.2.2. Evaluacija opcija

72 V. Zaključci i preporuke

- 72 Zaključci
- 76 Preporuke
- 78 Bibliografija
- 81 Dodatak: Metodologija istraživanja
- 85 Aneks 2: Upitnik upućen OCD u Srbiji

i. Uvodna reč

U Srbiji se vrlo često može primetiti da se realizacija javnih politika zadržava na nivou neispunjene obećanja. Iako plan rada Vlade određuje ciljeve i predviđa aktivnosti javnih politika, one u praksi često niti bivaju ispunjene, niti se meri uspešnost ili učinak u njihovom ostvarivanju. Za razliku od Srbije, u državama sa razvijenijom političkom kulturom, nosioci vlasti su pod stalnom lupom javnog mnjenja koje zahteva delotvorno vođenje politika, pružanje informacija i uopšte kreiranje politika zasnovano na činjenicama.

U uslovima demokratske konsolidacije i ekonomske tranzicije, za Srbiju je imperativ da institucionalizuje mehanizme i prakse putem kojih bi se nosioci vlasti pozivali na odgovorno delovanje i ponašanje. Štaviše, u kontekstu pregovora o članstvu Srbije u Evropskoj uniji, praćenje sprovodenja reformi i evaluacija ostvarenih rezultata postaju posebno značajni jer će pitanje efektivne i održive implementacije pravne tekovine EU suštinski odrediti i samu dinamiku pregovora, a konačno i prijema Srbije u članstvo Unije.

Kako do rezultata u javnim politikama? Da li civilno društvo u Srbiji može da pomogne uključivanjem u procese praćenja i evaluacije? U aktuelnim okolnostima nedovoljno konstruktivne opozicije na političkoj sceni, nedostatka kritičke javnosti i nezainteresovanosti građana da uzmu aktivnije učešće u društvenim zbivanjima, od organizacija civilnog društva (OCD) se očekuje da preuzmu odgovornost za iznošenje činjenica i argumenata, razvijanje kritičkog mišljenja i aktiviranje građana. Pored toga, proces evropskih integracija i pregovori o pristupanju Srbije EU zahtevaju dodatni angažman OCD u pogledu pružanja stručnog znanja u oblastima za koje su specijalizovane, kao korektivnog mehanizma rada Vlade. U isto vreme, OCD se suočavaju sa finansijskim izazovima: strani donatori, do sada najveći izvor podrške OCD u Srbiji, postepeno se povlače i stoga je potrebno razmišljati o novim modelima održivosti.

Cilj ove studije jeste da ukaže na aspekt praćenja i evaluacije u procesu kreiranja politika, koji je znatno zapostavljen u Srbiji. Studija nastoji da pokaže značaj i doprinos praćenja i evaluacije za kvalitetnije i transparentnije doношење odluka: prvo, analizom stanja učešća civilnog društva (OCD) u sektorima javne uprave i socijalne politike i zapošljavanja u Srbiji, drugo, analizom kapaciteta nadležnih ministarstava i uopšte državne uprave u Srbiji da sprovode poslove praćenja i evaluacije. Komparativnom analizom i temeljnim istraživanjem se proučavaju dobri primeri i prakse država članica EU, sve sa ciljem pružanja ideja i predloga za uspostavljanje sistema praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji, kao i za značajniji i konstruktivniji angažman OCD u tom pogledu.

Projekat „Praćenje i evaluacija javnih politika uz podršku civilnog društva“ je, pored izrade ove studije, uključio i aktivnosti podizanja svesti o ovoj temi i konsultovanja relevantnih aktera, posebno prilikom okruglog stola koji je prevashodno okupio predstavnike OCD; održavanje javne debate na visokom nivou sa predstvincima vlasti, renomiranim predstavnicima OCD i stranim stručnjacima, kao i aktivnosti izgradnje kapaciteta državnih službenika i predstavnika OCD u pogledu izvođenja poslova praćenja i evaluacije javnih politika. Projekat finansira Evropska unija kroz Program podrške OCD (*Civil Society Facility*), uz sufinansiranje Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Republike Srbije.

Projektni tim bi želeo da izrazi posebnu zahvalnost određenim osobama, koje su svojim aktivnim učešćem, konsultacijama sa istraživačima i sugestijama znatno doprinele kvalitetu ove studije. Među njima su Ivana Ćirković, direktorka Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije; Žarko Šunderić, vođa Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije; Dragica Ivanović, načelnica Odeljenja za aktivnu politiku zapošljavanja Sektora za zapošljavanje

u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Martins Krievins, stručnjak SIGMA; kao i sagovornici iz državne uprave i civilnog sektora Litvanije (Egle Rimkutė, Inga Kirstukaitė, Nijolė Kundrotienė, Lina Lajauskienė, Marius Barys, Gitana Jurjonienė, Danute Burakiene, Paulius Baniunas, Ramune Germaniene, Vita Safjan, Darius Liutikas, Vitalis Nakrosis), Finske (Sirpa Kekkonen, Kimmo Ruth, Koho Arto, Heikki Taimio, Seija Ilmakunnas, Milla Sandt) i funkcioneri Evropske komisije i istraživači briselskih think tank organizacija (Matt Dann, Veronica Gaffey, Sandra Kramer, Sarah Piller, Mark Hayden, Kornelia Kozovska, Mirka Janda, Alexandra Stiglmayer, Neil Campbell, Sergio Carrera).

ii. Sažetak

Cilj ove studije jeste da afirmiše diskusiju o mogućim modelima institucionalizacije postupaka praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji, kao i načinima uključivanja organizacija civilnog društva (OCD) u ove postupke. U Srbiji se u uslovima demokratske konsolidacije i ekonomske tranzicije postepeno razvijaju mehanizmi i prakse vršenja pritiska na nosioce vlasti i pozivanja na odgovorno delovanje i ponašanje. Štaviše, u kontekstu početka pregovora o članstvu između Evropske Unije (EU) i Srbije, praćenje sprovođenja reformi i evaluacija ostvarenih rezultata predstavljaju veoma važan činilac ovog procesa, jer će pitanje efektivne i održive implementacije pravne tekovine EU suštinski odrediti i samu dinamiku pregovora. Međutim, u Srbiji ne postoje razvijene strukture i postupci koji bi omogućili trajno praćenje rezultata, kao ni dovoljno utvrđeni modaliteti saradnje vladinog i nevladinog sektora u tom pogledu, dok su pozitivni primeri iz prakse rudimentarni.

Studija daje presek stanja u pogledu učešća OCD u Srbiji u praćenju i evaluaciji javnih politika i nivou institucionalizovanosti ovih postupaka. Metodologija studije je zasnovana na kvalitativnom pristupu. Pored analize dostupnih primarnih i sekundarnih dokumenata metodom arhivskog istraživanja, dominantan metod je predstavljala višestruka analiza studija slučaja dobrih praksi u državama članicama EU, koje su poslužile kao osnov za razmatranje budućeg uređenja ovog sistema u nastajanju u Srbiji.

Najjednostavnije rečeno, praćenje javnih politika znači prikupljanje informacija u toku sprovođenja date politike, kako bi se prikupljene informacije obradile, analizirale i iskoristile kao podaci i činjenice koje treba uzeti u obzir pri planiranju budućih poteza u procesu sprovođenja politika. Evaluacija javnih politika podrazumeva korišćenje analiziranih podataka dobijenih postupkom praćenja kako bi se ocenila uspešnost, delotvornost, napredak i/ili rezultati politike koja se sprovodi ili koja je sprovedena.

Srbija nema sistemski uređen pristup praćenju i evaluaciji javnih politika. Sistem planiranja politika, koji bi bio osnov za uređenje praćenja i evaluacije nije u dovoljnoj meri konsolidovan, dok hijerarhija planskih i strateških dokumenata Vlade nije jasno uspostavljena i njihovi funkcionalni odnosi nisu određeni. U nedostatku postavljanja prioriteta odozgo-nadole (većim uplivom centra vlade u pogledu koordinacije rada ministarstva i kontrole kvaliteta), resorna ministarstva razvijaju sektorske strategije, bez uzimanja u obzir da li se one uklapaju u dugoročne i srednjoročne razvojne ciljeve države. Kao rezultat, postoji oko sto strategija na snazi sa različitim vremenskim okvirima i neusaglašenim ciljevima, što stvara teškoće u njihovo doslednoj implementaciji. Dodatno, većina strateških dokumenata nije povezana sa budžetskim okvirom, niti sadrži finansijski okvir za implementaciju i jasno definisane indikatore učinka, što u najvećem broju slučajeva dovodi do toga da se ne prati napredak u sprovođenju strategija. Nedovoljno koherentan sistem strateškog planiranja u Srbiji znatno sprečava razvijanje sistema i dobrih praksi praćenja i evaluacije.

Pored toga, kultura praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji se odlikuje nedovoljnog razvijenošću: ne postoji dovoljno razumevanje važnosti procesa praćenja i evaluacije, mehanizma kojima se oni sprovode i aktera koji u njih treba (mogu) da budu uključeni; tržište praćenja i evaluacije je nedovoljno razvijeno kako na strani ponude tako i na strani tražnje; institucionalni ambijent ne pruža punu podršku razvoju kulture evaluacije. Kultura praćenja i evaluacije je slaba kako zbog nepovoljnih istorijskih okolnosti tako i zbog nedovoljnih npora da se doprinese izgradnji povoljnijeg ambijenta.

Istraživanje u okviru ovog projekta je pokazalo da se među najvećim izazovima uključivanja OCD u ove procese izdvajaju nedostatak saradnje predstavnika države i OCD, nedovoljno sistemski pristup saradnji i nerazvijena svest

o značaju procesa praćenja i evaluacije. Nedovoljno razvijeni organizacioni i ljudski kapaciteti OCD, kao i izražena potreba za dodatnom obukom, predstavljaju ograničavajuće faktore za uspostavljanje konstruktivne saradnje. Jasnjem razumevanju uloge OCD doprineli bi i adekvatniji institucionalni mehanizmi kojima bi se obezbedilo njihovo učešće. Civilni sektor može da zauzme uloge (1) vršenja nadzora nad oblastima u domenu svoje ekspertize i podizanja svesti javnosti o tim pitanjima, (2) zagovaranja određenog pristupa ili rešenja problema, (3) vršenja istraživačkih delatnosti i sastavljanje studija korisnih za praćenje i evaluaciju ili (4) angažovanja u vršenju usluga izrade izveštaja u svrhu praćenja i evaluacije.

Sektor socijalne politike i zapošljavanja u Srbiji ima nekoliko primera dobro razvijenog sistema praćenja i evaluacije, koji mogu poslužiti kao uzor za osmišljavanje sistematskog vršenja ovih poslova uz podršku OCD. U okviru sektora zapošljavanja istaknuta je uloga nekoliko institucija u vezi sa praćenjem izvršenja Nacionalne strategije zapošljavanja, dok u oblasti socijalne politike najistaknutiju ulogu ima Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU).

Učešće OCD u poslovima praćenja javnih politika je prisutno u uporednoj praksi, međutim, ono je retko institucionalizovano. Njihov uticaj se najviše ogleda u pisanju nezavisnih izveštaja i vršenja pritiska na nosioce vlasti da dostave kredibilne podatke. Organizacije koje se bave pružanjem usluga građanima, poput onih koje pomažu socijalno ugrožene građane, u određenim slučajevima su primarni proizvođači podataka koje vlada koristi kao zvanične podatke. U većini slučajeva, međutim, podaci koje dostave OCD služe kao dopunski podatak vladu u postupku praćenja.

Praksa u evropskim državama pokazuje veoma malo primera učešća OCD u evaluaciji. Osim nekoliko *think tank* organizacija i nezavisnih istraživačkih instituta koji su specijalizovani za izrade studija i evaluacionih izveštaja, istraživanje je uglavnom nailazilo na suzdržan stav predstavnika OCD o uzimanju učešća u evaluaciji. Kao razlog je navedena bojazan da će time narušiti ugled nezavisnog i neutralnog aktera koji deluje u javnom interesu. Ovakav stav na prvi pogled može delovati paradoksalno, budući da se eksterne evaluacije rade upravo sa ciljem pribavljanja nezavisnog mišljenja. Ipak, u uslovima sve ograničenijih mogućnosti za postizanje finansijske održivosti, izrada evaluacionih izveštaja

može predstavljati jednu od opcija kojom bi se obezbedilo unošenje raznolikosti u pogledu izvora finansiranja OCD.

Na osnovu istraženih modela u uporednoj praksi, izdvajaju se tri moguća scenarija izgradnje sistema praćenja i evaluacije uz učešće civilnog društva u Srbiji. Prvu opciju predstavlja sistem koji je pogodan za kontekst niskog nivoa kulture evaluacije i nedovoljno konstruktivnih odnosa OCD i nosilaca vlasti. U takvom sistemu, centar vlade bi imao visok nivo ovlašćenja i kontrole u odnosu na ministarstva, kako bi se osiguralo da ministarstva postepeno stiču veštine potrebne za pravilno izvođenje postupaka praćenja i evaluacije. OCD bi bili članovi radnih grupa za praćenje, ali i spoljašnji akteri, u smislu nezavisnog učešća u političkom životu, vršenja pritiska na nosioce vlasti da dostavljaju podatke, kao i proizvodnjom podataka i analiza u svrhu nezavisnog praćenja i evaluacije. Ovaj model je koncipiran po uzoru na početne faze izgradnje sistema praćenja i evaluacije u Litvaniji.

Druga opcija ide korak dalje u odnosu na prvu u pogledu jačanja delotvornosti sistema praćenja i evaluacije i učešća OCD. Ona je pogodna za države u kojoj OCD imaju zavidan uticaj i težinu u političkom životu i gde su nosioci vlasti spremni da prime kritiku, odnosno u kojima postoji kultura evaluacije. Takav sistem bi bio orijentisan na rezultate, čime se povećava zasnovanost kreiranja politika na činjenicama. Usled stečenog znanja i iskustva, ministarstva bi dobila veću autonomiju u odnosu na centar vlade, u smislu odabira načina praćenja i evaluacije. Ovaj kombinovani model je zasnovan na sistemu kakav primenjuje Evropska komisija.

Treća opcija zahteva najdublje reforme i pre svega visok nivo kulture evaluacije i kreiranja politika zasnovanog na činjenicama. U njima bi civilno društvo bilo integrativni deo političkog života, konstruktivni kritičar vlasti i sastavni deo sistema praćenja i evaluacije, kao primarni proizvođač podataka i učesnik u nadmetanju za izvođenje eksternih evaluacija. Takav sistem bi bio zasnovan na rezultatima, a centar vlade bi imao ulogu u proveri usklađenosti horizontalnih i međuresornih javnih politika. Finski sistem je bio inspiracija za razmatranje ovog modela.

Imajući u vidu analizirane prilike u Srbiji, prva opcija bi bila najprimenljivija u kraćem i srednjem vremenskom roku. Njeni prednostileži u visokom nivou izgleda za realizaciju, jer bi zapravo

predstavljala nastavak aktuelnih napora za izgradnju sistema strateškog planiranja i struktura za praćenje i evaluaciju, odnosno nastojanja OCD da povećaju svoj značaj i uticaj na donosioce odluka. Formiranjem Republičkog sekretarijata za javne politike stvoreni su osnovni uslovi za vršenje funkcija centra vlade koje su neophodne za ostarenje ove opcije. Ovaj model omogućuje bazično uključivanje civilnog društva u strukture koje se formiraju za praćenje javnih politika (npr. međuresorne javne grupe i/ili savete), međutim zbog ograničenih kapaciteta, država bi se obavezala da uzme u obzir i razmotri komentare OCD, ali ne i nužno da ih usvoji. Vremenom bi elementarni model poprimao odlike druge opcije, a u najboljem scenariju, nakon nekoliko mandata vlade bi prerastao u treću opciju.

iii. Uvodne napomene i lista osnovnih termina¹

Istraživački tim je nastojao da tokom sprovođenja projektnih aktivnosti (pri odabiru intervjuisanih osoba, kao i panelista na okruglom stolu i javnoj debati) obezbedi jednaku zastupljenost osoba muškog i ženskog roda.²

Termini izraženi u ovoj studiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koje se odnose.³

Kontekst i prepostavke	Odnosi se na društvene, političke i ekonomski okolnosti u sredini u kojoj se primenjuje politika, kao i njihov potencijalni uticaj. Pretpostavke su zasnovane na temeljnem razumevanju kontekstualnih faktora i činjenično utemeljenom znanju.
Predmet praćenja i evaluacije	Odlike problema/politike koji treba rešiti intervencijom.
Ciljevi	Treba da odražavaju potrebe nameravane intervencije i povezanosti problema i prilika koji su postojali pre razmatranja intervencije.
Indikatori	Kvalitativne ili kvantitativne promenljive kojima se na pouzdan način mere ostvarenja, procenjuje učinak ili uočava promena u vezi sa intervencijom.
Inputi (ulazni podaci)	Podaci/resursi potrebni za implementaciju aktivnosti politike (na primer, materijal i ljudski resursi potrebni za izgradnju puta).
Aktivnosti	Na osnovu ulaznih podataka, radnje sprovedene za realizaciju politike.
Autputi (kratkoročni rezultati)	Direktni proizvodi intervencije (na primer, broj kilometara izgrađenog autoputa).
Rezultati	Trenutne ili kratkoročne promene, definisane na osnovu specifičnih ciljeva intervencije.
Uticaj	Široko definisane promene u dužem vremenskom periodu, na osnovu generalnih ciljeva intervencije.
Praćenje (monitoring)	Sistematsko prikupljanje podataka kako bi se stekao uvid u stanje određene politike u datom trenutku u odnosu na zacrtane ciljeve i rezultate
Evaluacija	Predstavlja logički nastavak procesa praćenja: na osnovu prikupljenih podataka i saznanja kroz postupak praćenja, evaluacijom se analizira i meri uticaj sprovedene politike.
Civilni sektor	Obuhvata ne samo udruženja građana, već i medije, sindikate i poslodavce kao socijalne partnere, i ostale važne društvene aktere koji partnerski učestvuju u procesima reforme i izgradnji sveukupnog međusobnog poverenja u procesima demokratizacije institucija i društva uopšte

¹ Zasnovano na: „Basic Terminology and Frameworks for Monitoring and Evaluation“, UNAIDS, 2009, str. 18-20; European Commission, DG Secretariat General, „Evaluation Guidelines“, November 2013, str. 7-8.

² Od 38 intervjuisanih sagovornika 20 je ženskog roda; 4 panelista od 6 na okruglom stolu i 4 od 7 panelista na javnoj debati.

³ Prilagođeno na osnovu formulacije Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2009. (Službeni glasnik RS, br. 72/2009), član 1.

iv. Lista skraćenica

AŽC	Autonomni ženski centar	RJU	Reforma javne uprave
CEPS	Centre for European Policy Studies	RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
CRNPS	Centar za razvoj neprofitnog sektora	RZS	Republički zavod za statistiku
DG	Directorate General	SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Development
EPRD	Office for Economic Policy and Regional Development	SEKO	Sektorske organizacije civilnog društva
ESI	European Stability Initiative	SIEPA	Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza
EU	Evropska unija	SIGMA	Program podrške unapređenju vladavine i upravljanja
FREN	Fondacija za razvoj ekonomskih nauka	SILC	Statistics on Income and Living Conditions
GCC	Government Coordination Centre	SIPRU	Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva
GOP	Godišnji operativni planovi	SOCD	Savetodavni odbor civilnog društva
HD ECG	HD European Consulting Group	SSS	Strategija za smanjenje siromaštva
IDEAS	International Development Evaluation Association	UNDP	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance		
IT	Informacione tehnologije		
JUP	Jedinica za upravljanje programom		
KOCD	Kontakt organizacije civilnog društva		
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave		
NAPZ	Nacionalni akcioni plan zapošljavanja		
NVO	Nevladine organizacije		
NZS	Nacionalna služba za zapošljavanje		
OCD	Organizacije civilnog društva		
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj		
PHARE	Poland and Hungary Assistance for Restructuring Their Economies		
PPMI	Public Policy and Management Institute		

v. Lista tabela, grafikona i fokusa

Tab 1 • str. 18	Komplementarne uloge praćenja i evaluacije
Tab 2 • str. 26	Pozicioniranje u zavisnosti od dostupnosti podataka i stepena razvijene svesti donosilaca odluka
Tab 3 • str. 30	Prikaz razlike tradicionalnog i novog pristupa praćenju politika
Tab 4 • str. 33	Različiti modeli saradnje vladinog i civilnog sektora u sprovodenju SSS
Tab 5 • str. 50	Pregled ciljeva i stepen njihovog ostvarenja prema stavovima ispitanih OCD koje su učestvovale u ovom programu
Tab 6 • str. 62	Primer definisanih ciljeva i indikatora za politiku zapošljavanja
Tab 7 • str. 71	Analiza opcija u odnosu na kriterijume
Graf 1 • str. 18	Ciklus javne politike
Graf 2 • str. 19	Međusobna povezanost osnovnih elemenata praćenja i evaluacije
Graf 3 • str. 20	Od podataka, preko informacija do znanja
Graf 4 • str. 25	Nivoi izgradnje evaluacionih kapaciteta
Graf 5 • str. 27	Uslovjenost ostalih faza kreiranja politika i strateškog planiranja od praćenja i evaluacije
Graf 6 • str. 29	Logika intervencije
Graf 7 • str. 55	Prikaz povezanosti strateških dokumenata
Graf 8 • str. 56	Primer horizontalne mere učinka u okviru institucija
Graf 9 • str. 57	Primer vertikalne logičke veze mera učinka
Fokus 1 • str. 23	Kultura evaluacije u Finskoj
Fokus 2 • str. 24	Kultura evaluacije u Litvaniji – slučaj povećanja odgovornosti državnih preduzeća
Fokus 3 • str. 27	Mesto činjeničnog kreiranja politika u praćenju i evaluaciji
Fokus 4 • str. 30	Deset koraka u osmišljavanju, građenju i održavanju sistema praćenja i evaluacije zasnovanog na rezultatima
Fokus 5 • str. 32	Modeli doprinosa OCD dobroj vladavini
Fokus 6 • str. 34	Saradnja vladinog i nevladinog sektora u Finskoj
Fokus 7 • str. 35	OCD kao učesnici radnih grupa za praćenje
Fokus 8 • str. 36	Politika proširenja EU
Fokus 9 • str. 36	OCD u Finskoj i Litvaniji
Fokus 10 • str. 39	Argumenti protiv učešća OCD u izradi evaluacija
Fokus 11 • str. 47	Bezbednost
Fokus 12 • str. 52	Stavovi predstavnika OCD o tome kako ih vidi država
Fokus 13 • str. 53	Neki od stavova predstavnika OCD odgovarajući na pitanje kako oni misle da ih vide predstavnici vlasti
Fokus 14 • str. 66	Finski model međusektorskog praćenja
Fokus 15 • str. 67	Eksterne evaluacije i neutralnost

I. Uvod

I.1. Kontekst

Unapređenje učinka države i javnih politika zahteva neprestano preispitivanje, merenje postignutih ciljeva u odnosu na zacrtane i ocenjivanje rezultata i uspešnosti ostvarenog. Vlade današnjih država su suočene sa konstantnim pritiskom građana i pod snažnim su uticajem javnog mnjenja da poboljšaju svoju administrativnu i ekonomsku efikasnost, usled brojnih složenih i tehničkih problema koji zahtevaju stručnost i teraju donosioce odluka da traže pomoć od spoljašnjih aktera. Kako bi se prilagodile konstantnim zahtevima različitih zainteresovanih strana za pokazivanjem rezultata, državni aparati razvijenih država su postepeno prihvatali način upravljanja koji je usmeren na praćenje svrsishodnosti rada (eng. *results-oriented public management*). U takvim uslovima, praćenje (monitoring) i evaluacija predstavljaju snažan alat i sastavni deo valjanog kreiranja i sprovodenja vladinih politika.

Ovi trendovi ne zaobilaze ni Srbiju, u kojoj se u uslovima demokratske konsolidacije i ekonomske tranzicije, a u kontekstu pregovora o članstvu u Evropskoj uniji (EU), postepeno razvijaju mehanizmi i prakse vršenja pritiska na nosioce vlasti i pozivanja na odgovorno delovanje i poнаšanje. Međutim, u Srbiji ne postoji razvijene strukture i postupci koji bi sistemski omogućili praćenje rezultata, niti dovoljno osmišljeni modaliteti saradnje vladinog i nevladinog sektora u tom pogledu, dok su pozitivni primeri iz prakse rudimentarni.

Predmet ove studije je ukazivanje na mogućnosti efektivnog praćenja i evaluacije javnih politika uz podršku organizacija civilnog društva (OCD). Najjednostavnije rečeno, praćenje javnih politika znači prikupljanje informacija u toku sprovodenja date politike, kako bi se prikupljene informacije obradile, analizirale i iskoristile kao podaci i činjenice koje treba uzeti u obzir pri planiranju budućih poteza u procesu sprovodenja politika. Evaluacija javnih politi-

ka podrazumeva korišćenje analiziranih podataka dobijenih postupkom praćenja kako bi se ocenila uspešnost, delotvornost, napredak i/ili rezultati politike koja se sprovodi ili koja je sprovedena.

Cilj studije jeste da afirmiše diskusiju o mogućim modelima institucionalizacije postupaka praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji, kao i modalitetima uključivanja OCD u ove postupke. U kontekstu početka pregovora o članstvu između EU i Srbije, praćenje sprovodenja reformi i evaluacija ostvarenih rezultata biće veoma važan činilac procesa pregovora, jer će pitanje efektivne i održive implementacije pravne tekovine EU suštinski odrediti i samu dinamiku pregovora. Kako se navodi u Pregovaračkom okviru EU za Srbiju, predstavljenom 21. januara 2013, „... od Srbije će biti zahtevano da iskaže svoju poziciju u odnosu na *acquis* i da izveštava o napretku sprovodenja merila (*benchmarks*), uključujući i dostavljanje pouzdanih i uporedivih statističkih podataka o sprovodenju zahtevanih reformi [kurziv autora]. Valjana transpozicija i implementacija pravne tekovine EU, uključujući i efektivnu i efikasnu primenu kroz administrativne i sudske strukture, odrediće brzinu pregovora.“⁴ Takođe se navodi da akcioni planovi, koje će Srbija da priprema za određena pregovaračka poglavљa na osnovu izveštajâ Evropske komisije o analitičkom pregledu zakonodavstva (screening), treba da budu izrađeni kroz transparentan proces konsultacija sa relevantnim akterima, kako bi se osigurala maksimalna podrška za njihovu implementaciju.⁵ Akcioni planovi za poglavlje 23 – Reforma pravosuđa i osnovna prava – i poglavlje 24 – Pravda, sloboda i bezbednost – moraće između ostalog da sadrže vremenski okvir za sprovodenje preporuka izveštaja o skriningu, kao i pouzdanu procenu

⁴ Conference on Accession to the European Union – Serbia, Accession Document, Negotiating Framework, tačka 48, str. 19. Dostupno na: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁵ *Ibid.*, tačka 11, str. 5.

troškova i finansijskih sredstava.⁶ Jaki administrativni kapaciteti će biti važni i radi upravljanja i efikasne kontrole Instrumenta za pretpriступnu pomoć (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) EU.⁷ Korišćenje i upravljanje IPA fondovima će biti predmet pojačanog i složenijeg praćenja i evaluacije Evropske unije, odnosno Generalnog direktorata za proširenje Evropske komisije,⁸ što implicira da će od Srbije biti traženo da temeljno prati i izveštava o učinku utrošenih sredstava.

Iz navedenog proizlazi da će za uspešno sprovođenje procesa pregovora i članstva Srbije u EU koje sledi, pored solidnih kapaciteta državne administracije za vršenje poslova praćenja i evaluacije javnih politika, biti potrebno osnažiti nevladine aktere da uzmju učešće u tom procesu. Pojačan akcenat Evropske unije na aspekt praćenja i evaluacije, odnosno na održivost ispunjenja kriterijuma za članstvo u EU, transparentnost i inkluzivnost procesa, u aktuelnoj politici proširenja EU predstavlja svojevrstan presedan u odnosu na prethodna proširenja. Za države koje su do sada pristupile Uniji, Komisija nije u toku pregovaračkog procesa imala do te mere razradene kontrolne mehanizme za merenje sprovedenih reformi. Stoga se praćenje i evaluacija javnih politika kroz prizmu pregovora o članstvu, konkretno kapaciteta državne uprave zemlje kandidata da sprovodi ove poslove, može smatrati novom i neistraženom oblašću za akademsku i istraživačku zajednicu. U isto vreme, kako kvalitetno praćenje i evaluacija zahtevaju transparentnost, stručnost i analitičke veštine, potencijali organizacija civilnog društva kao resursa za obavljanje nezavisnih analiza u funkciji praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji takođe nisu dovoljno istraženi niti iskorišćeni.

I.2. Metodologija, obuhvat i struktura studije

Uključivanje organizacija civilnog društva (OCD) u procese praćenja i evaluacije javnih politika je relativno nova praksa i ujedno tema o kojoj se malo zna. Ona takođe predstavlja novu i neistraženu oblast u postojećoj literaturi, koja se prevashodno fokusirala na uključenost OCD u praćenju i evaluaciji razvojnih programa stranih donatora i međunarodnih organizacija. S obzirom da je preduslov za sistemsko uključivanje OCD u praćenje i evaluaciju javnih politika izgradnja institucionalizovanog sistema na nivou države, studija je znatnu pažnju posvetila istraživanju postojećih državnih sistema i praksi u ovoj oblasti.

Metodologija ove studije je zasnovana na kvalitativnom pristupu, koji se zbog mogućnosti induktivnog izvođenja istraživanja smatra najpričerenijim potrebama ove studije. Pored analize dostupnih primarnih i sekundarnih dokumenata metodom arhivskog istraživanja, dominantan metod studije je predstavljalja višestruka analiza studija slučaja. S obzirom na nerazvijen sistem praćenja i evaluacije u slučaju Srbije, pristupilo se identifikaciji dobrih postojećih praksi. Komparativno istraživanje sistema i praksi u Srbiji, sa jedne strane, i Litvanije, Finske i sistema EU, sa druge strane, pokazalo se korisnim budući da iskustva odabranih slučajeva mogu biti izuzetno poučna za Srbiju, imajući u vidu njihove razvijene sisteme praćenja i evaluacije javnih politika i različite prakse uključivanja OCD u te procese. Podaci su sakupljeni tehnikom intervjua sa relevantnim državnim službenicima, predstavnicima stručne i akademske zajednice, predstavnicima ministarstava i državnih institucija Litvanije i Finske, zvaničnicima Evropske komisije, kao i obradom podataka i informacija iz dostupnih dokumenata. Za detaljnija obrazloženja o metodologiji, uključujući i pristup u ovoj studiji, tehnike uzoraka za biranje sagovornika i objašnjenje odabira zemalja studije slučaja, pogledati Aneks.

Studija se fokusira na istraživanje praćenja i evaluacije javnih politika, odnosno politika kojim država interveniše, tj. sprovodi unapred određeni program rada/strateške dokumente. Samim tim, ona ne ulazi u osobenosti procesa praćenja i evaluacije međunarodnih razvojnih projekata ili drugih programa bez učešća državnih aktera, niti u *ex ante* oblike evaluacije. Iako su brojne studije vezane za praćenje i

⁶ Evropska komisija, Generalni direktorat za proširenje (DG Enlargement), prezentacija o novom pristupu pregovorima u poglavljima 23 i 24, dostupna na: <http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/seminar_pristupni_pregovori/new_approach_accession_negotiations.pdf>

⁷ Conference on Accession to the European Union – Serbia, Accession Document, Negotiating Framework, tačka 37, str. 17. Dostupno na: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>>

⁸ Pogledati European Commission, „Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Fund and Cohesion Fund“, January 2014. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf>

evaluaciju razvojnih projekata bile od izuzetne koristi za pojmovno razumevanje ovih kategorija, potrebe istraživanja nalažu poseban fokus na javne politike, odnosno proučavanje sistema i struktura neophodnih za vršenje praćenja i evaluacije. Razlog tome je nedovoljno razvijen sistem praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji, opisane okolnosti u Srbiji u pogledu zahteva procesa pregovaranja o članstvu u EU, kao i neophodnost da OCD u Srbiji strateški razmotre načine svog učešća i doprinosa u ovim procesima.

Studija je podeljena u pet poglavlja. Nakon prvog, uvodnog poglavlja, drugo poglavlje daje

analitički okvir, upoznajući čitaoce sa osnova pojmova praćenja i evaluacije i učešća civilnog društva u tim procesima. Treće poglavlje daje pregled stanja u ovoj oblasti u Srbiji – pravni i institucionalni okvir, kao i postojeće prakse uključivanja civilnog društva u poslove praćenja i evaluacije. U četvrtom poglavlju je data evaluacija tri opcije za izgradnju sistema praćenja i evaluacije u Srbiji, na osnovu istraženih modela Litvanije, Finske i Evropske unije. Najzad, poslednje, peto poglavlje sumira rezultate istraživanja i daje argumente za izbor jedne od predstavljenih opcija, zajedno sa nizom opštih preporuka.

II. Praćenje i evaluacija javnih politika i mesto civilnog društva – analitički okvir

II.1. Šta je praćenje, a šta evaluacija?

Iako se najčešće koriste zajedno, kao sintagma, praćenje i evaluacija su dva odvojena koncepta, sa sopstvenim definicijama, logikom i načinom sprovođenja. Praćenje (monitoring) predstavlja sistematsko prikupljanje podataka kako bi se stekao uvid u stanje određene politike u datom trenutku u odnosu na zacrtane ciljeve i rezultate.⁹ Prikupljanje podataka se vrši praćenjem razvijenih indikatora, koji treba da budu logički i sadržajno povezani sa utvrđenim ciljevima. Tako prikupljene informacije (na osnovu praćenja indikatora) služe kao podloga za izveštavanje o razvoju politike/programa, čime se takođe daje uvid u uočene probleme u realizaciji intervencije. Evaluacija (ocena) predstavlja logički nastavak procesa praćenja: na osnovu prikupljenih podataka i saznanja kroz postupak praćenja, evaluacijom se analizira i meri uticaj sprovedene politike. Evaluacija pruža podatke koji govore da li su postignuti željeni efekti i pokušava da odgovori na pitanje zašto zacrtani ciljevi i rezultati jesu ili nisu ispunjeni.¹⁰ Zadatak evaluacije je da na osnovu informacija dobijenih monitoringom utvrdi relevantnost i održivost date politike posmatrajući uticaj koji je imala, efekte koje je ostvarila i ciljeve koje je postigla.¹¹ U tom smislu, evaluacija treba da pruži kredibilne i korisne informacije koje će imati efekat „naučenih lekcija“ i koje će onda moći da budu uključene u proces donošenja odluka i kreiranja budućih politika.¹² U najboljem slučaju, evaluacija će pružiti komparativni uvid u *ex ante* i *ex post* situaciju i analizu pozitivnih i/ili negativnih razvoja tokom intervencije.¹³

Dakle, na osnovu dveju definicija može se zaključiti da su funkcije praćenja i evaluacije različite, ali i komplementarne. Za razliku od evaluacije, praćenje se ograničava na odnos između implementacije i ishoda realizovanih aktivnosti.¹⁴ Dok praćenje daje informacije o stanju i statusu politike u datom trenutku u odnosu na zacrtane ciljeve, evaluacija nastoji da objasni zašto zacrtani ciljevi i ishodi jesu ili nisu ostvareni. Komplementarnost se ogleda u tome što evaluacije dopunjaju praćenje u smislu da, ukoliko sistem praćenja pošalje signal da implementacija politike ne ide u dobrom pravcu, informacija dobijena postupkom evaluacije pomaže da se pojavi realno stanje i primećene promene.¹⁵

Sistemsko praćenje i evaluacija javnih politika su se najpre razvile u Sjedinjenim Američkim Državama pre Prvog svetskog rata, i to u oblasti socijalne politike, na primer istraživanjem nepismenosti stanovništva i smanjenja stope smrtnosti. Do tridesetih godina XX veka, držveni naučnici su razvili rigorozne istraživačke metode za ocenjivanje socijalnih programa u mnogim oblastima.¹⁶ Posle Drugog svetskog rata dolazi do intenzivnog razvoja evaluacija programske mera i na evropskom kontinentu, kao i do naglog porasta naučnih članaka i knjiga o evaluacionim istraživanjima. U početku, evaluacije su bile inicirane i oblikovane od strane društvenih naučnika. Vremenom su naučnici kao proizvođači evaluacija počeli da nailaze na interesovanje donosilaca odluka zbog kvaliteta svog rada i nalaza, tako da su u današnje doba nosioci vlasti, administracije i opšte javno mnjenje glavni pokretači sprovođenja evaluacija.¹⁷

⁹ J. Z. Kuzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, The World Bank, 2004, str. 13.

¹⁰ J. Z. Kuzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, The World Bank, 2004, str. 13.

¹¹ J. Z. Kuzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, The World Bank, 2004, str. 12.

¹² *Ibid.*

¹³ Monitoring and Evaluation, Chapter 5, dostupno na: <http://www.ifad.org/hfs/tools/hfs/bsfpub/bsf_7.pdf>

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Kuzek, Rist, op. cit., str. 13.

¹⁶ H. Peter Rossi, Mark W. Lipsey, Howard E. Freeman, „Evaluation: A Systematic Approach“, seventh edition, Sage Publications, Inc., 2004, str. 8.

¹⁷ *Ibid.*, str. 9.

Tabela 1: Komplementarne uloge praćenja i evaluacije¹⁸

Praćenje (monitoring)	Evaluacija
<ul style="list-style-type: none"> • Pruža osvrt na ciljeve politike • Povezuje aktivnosti sa ciljevima • Pretvara ciljeve u indikatore svrshishodnosti • Prikuplja podatke o indikatorima i poređi dobijene rezultate sa zacrtanim ciljevima • Izveštava o razvoju politike i skreće pažnju na probleme 	<ul style="list-style-type: none"> • Analizira zašto planirani rezultati jesu ili nisu ostvareni • Ispituje proces primene • Istražuje neplanirane rezultate • Pruža uvid u „naučene lekcije“ • Ističe pozitivne aspekte sprovođenja politike • Daje preporuke za usavršavanje/ promenu date politike

Mesto praćenja i evaluacije u ciklusu kreiranja politika

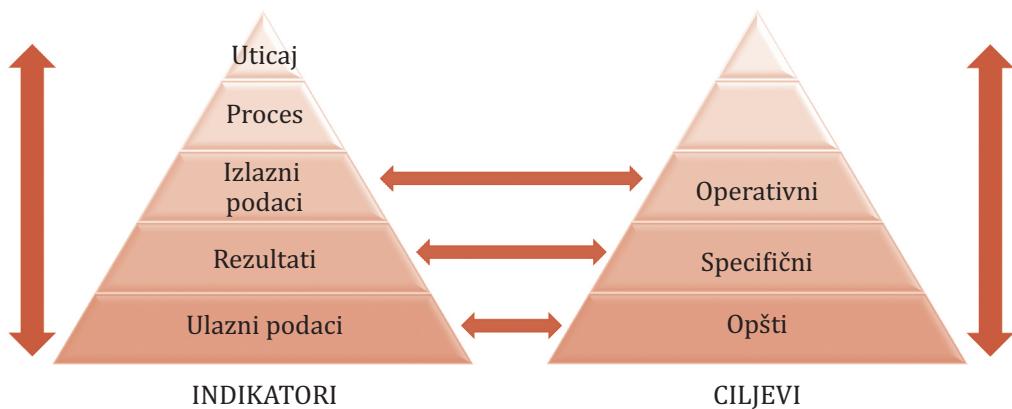
Ako se proces kreiranja javnih politika posmatra kao neprekidni ciklus, koji započinje fazom formulacije politika i nastavlja se njenim sprovođenjem (implementacijom), praćenje i eval-

acija usvojene javne politike se vrše u poslednjoj fazi neprestanog ciklusa, u trenutku kada je potrebno oceniti svrshishodnost date politike i odlučiti kako je uređiti u budućnosti (Grafikon 1).

Grafikon 1: Ciklus javne politike¹⁹

¹⁸ Zasnovano na UNAIDS, „Basic Terminology and Frameworks for Monitoring and Evaluation“, UNAIDS, 2009. i J. Z. Kuzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, The World Bank, 2004, str. 15.

¹⁹ Zasnovano na: Milena Lazarević, Sena Marić i Amanda Orza, „Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU: kako do rezultata za Srbiju“, Centar za evropske politike, GIZ, decembar 2013., str. 15.

Grafikon 2: Međusobna povezanost osnovnih elemenata praćenja i evaluacije²⁰

Sve tri faze kreiranja politika su međusobno zavisne i uslovljene.²¹ Za uspešno praćenje i evaluaciju važno je da se u fazi formulacije definišu željeni rezultati i indikatori kojima se meri ostvarenje zacrtanih ciljeva. Ukoliko su temelji politike dobro postavljeni kroz kvalitetno sproveden proces formulacije politika, i druga faza – implementacija politike – ima izgleda da bude uspešno vođena. Kako svaka implementacija ima svoje manjkavosti, uloga praćenja i evaluacije je upravo da ukaže na ta ograničenja. Indikatori i ciljevi definisani u prvoj fazi kreiranja politike, kao i iskustvo implementacije, treba da posluže kao merila koja obezbeđuju odgovore na pitanje da li i u kojoj meri je potrebno revidirati i unaprediti postojeću javnu politiku. Ukoliko su pravilno izvedeni, praćenje i evaluacija pružaju stalni izvor povratnih informacija koje pomažu kreatorima politika da dodu do željenih rezultata.²²

Koristi praćenja i evaluacije javnih politika

U zavisnosti od konteksta, sistem praćenja i evaluacije ima različitu svrhu, odnosno ciljeve. Oni mogu biti komplementarni i međusobno povezani i mogu se grubo razvrtati na sledeće četiri svrhe:

- *Izveštavanje (etička svrha):* Informisanje građana i aktera odgovornih za javnu politiku o rezultatima primene određene politike, odnosno, o načinu na koji je politika primenjena i meri u kojoj su njeni ciljevi ostvareni. Time se posredno podstiče odgovornost donosilaca odluka i povećava svest i potreba za činjenično utemeljenim kreiranjem politika.
- *Bolje upravljanje (menadžerska svrha):* Praćenjem i evaluacijom određene javne politike dobijaju se odgovori relevantni za unutrašnju organizaciju i racionalno upravljanje ljudskim i finansijskim resursima ministarstva, odnosno organa koji je odgovoran za datu politiku.
- *Pokretanje odluka (svrha odlučivanja):* Rezultati praćenja i evaluacije služe kao pokretač donošenja odluka o nastavku, izmeni ili prekidu vođenja određene javne politike.
- *Učenje (razvojna svrha):* Sistem praćenja i evaluacije pomaže organima državne uprave da bolje razumeju procese i ciljeve politika na kojima su angažovani.²³

Koristi od usađenog i funkcionalnog sistema praćenja i evaluacije javnih politika su mnogo brojne, kako za same donosioce odluka i organe državne uprave tako i za spoljašnje aktere.

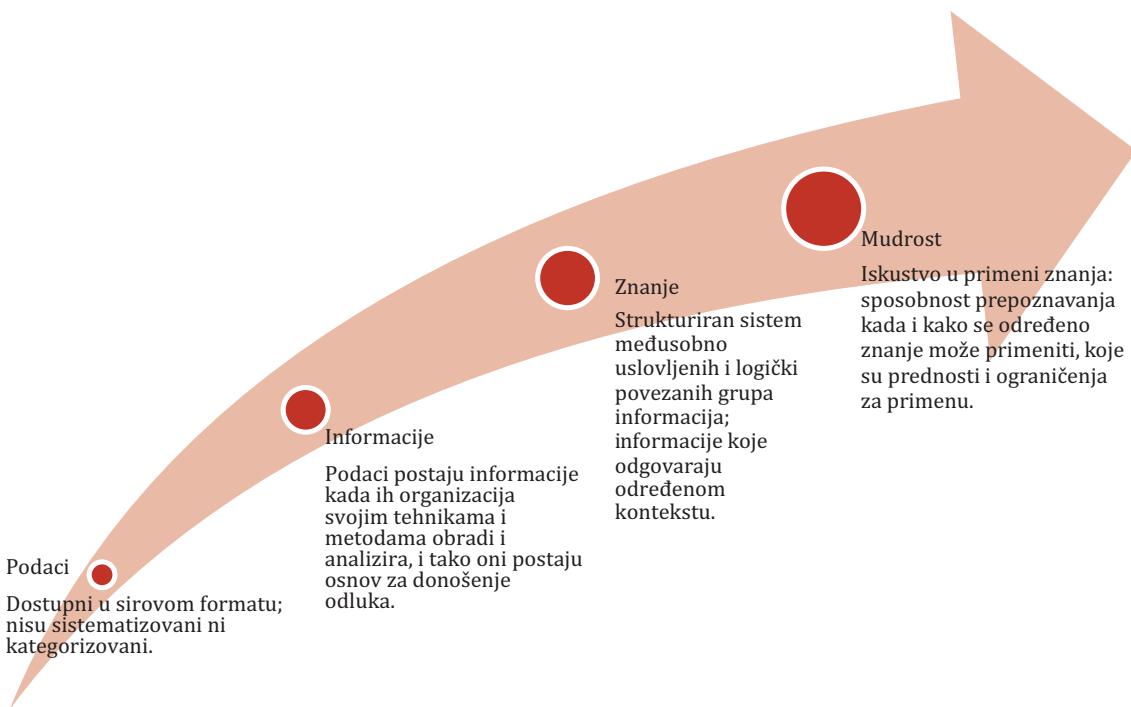
- *Za organe javne uprave:* Informacije koje se kontinuirano dobijaju kroz sistem praćenja i evaluacije služe kreatorima javne politike i organima uprave za učenje na greskama i unapređenje svog rada i efikasnosti.

²⁰ Na osnovu intervjuja sa zvaničnicima Generalnog sekretarijata Evropske komisije zaduženim za evaluaciju, Brisel, 1. april 2014.

²¹ O fazi formulacije u ciklusu kreiranja politike, pogledati Lazarević Milena, Sena Marić i Amanda Orza „Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU: kako do rezultata za Srbiju”, Centar za evropske politike, GIZ, decembar 2013.

²² J. Z. Ruzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System”, The World Bank, 2004, str. xii.

²³ Prilagođeno prema Linda G. Morra Imas, Ray C. Rist, „Put do rezultata: Dizajniranje i provođenje efektivnih razvojnih evaluacija”, World Bank, 2009, str. 11.

Grafikon 3: Od podataka, preko informacija do znanja²⁴

- Za spoljašnje aktere (građane, organizacije civilnog društva, privredna udruženja i druge subjekte): Podaci dobijeni kroz praćenje i evaluaciju koriste se za ocenjivanje rada vlaste, kao i merenje njenih rezultata, izvođenje sopstvenih zaključaka i donošenje odluka o svom budućem ponašanju.

Efikasan sistem praćenja i evaluacije zapravo povećava odgovornost državnih aktera za ostvarivanje obećanih rezultata. U isto vreme, praćenje i evaluacija mogu da se posmatraju kao sredstvo za građenje poverenja između države i građana, odnosno konstruktivnog partnerstva državne uprave i nevladinih aktera, imajući u vidu obostrane koristi koje sistem praćenja i evaluacije pruža.

Odabir podataka za praćenje i evaluaciju

Uslov za kvalitetno vršenje praćenja i evaluacije jeste utvrđivanje činjenične osnove, odnosno podataka na osnovu kojih će se, u izobilju dostupnih informacija, graditi sistem praćenja i evaluacije. Zbog toga je potrebno utvrditi me-

todologiju za odabir podataka koja mora da zadovolji tehničke standarde, dok sami podaci istovremeno treba da budu upotrebljivi. Izazov je, dakle, napraviti balans i pronaći optimum između tehničke rigoroznosti podataka – proverljivih i pouzdanih podataka, sa jedne strane, i relevantnosti podataka – podataka koji će imati upotrebnu vrednost, sa druge strane, jer ukoliko jedna od ovih komponenti nedostaje, podaci će biti neupotrebljivi.²⁵ Drugim rečima, potrebno je pronaći formulu koja će kredibilnim, metodološki rigoroznim podacima dati smisao.

U sistem praćenja i evaluacije javnih politika uključeni su različiti relevantni akteri, koji formalnim ili neformalnim putem ocenjuju ili kritikuju procese ili ishode određene javne politike.²⁶ Generalno, akteri uključeni u proces praćenja i evaluacije vladinih politika mogu se podeliti u dve grupe:

- *Proizvođači podataka* – predstavljaju pojedince ili organizacije koji su izvor upotrebljivih i korisnih informacija za praćenje i

²⁴ Prilagođeno prema R. Daft, „Organization Theory and Design“, South-Western, Cengage Learning, 2013; R. M. Burton, B. Obel, G. DeSanctis, „Organizational Design: A Step by Step Approach“, Cambridge. Second edition, 2011.

²⁵ Marco Segone, prezentacija „Country-led M&E Systems“, UNICEF CEE/CIS, 2009. Dostupno na: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ezfl7NrqE9E>>.

²⁶ M. Howlett, M. Ramesh, „Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems“, Oxford University Press, 1995, str. 207.

evaluaciju vladinih politika (zavodi za statistiku, instituti, organizacije civilnog društva, istraživački centri, itd.)

- *Korisnici podataka* – predstavljaju pojedince ili organizacije koji informacije dobijene kroz praćenje i evaluaciju koriste za izvođenje sopstvenih zaključaka i donošenje odluka o svom budućem ponašanju.

Za uspešno funkcionisanje sistema praćenja i evaluacije potrebno je da proizvođači i korisnici podataka tesno sarađuju. Međutim, njihova saradnja najčešće je suočena sa različitim izazovima.

Početni izazov kad su u pitanju akteri jeste *kako premostiti jaz i unaprediti dijalog između ovih dveju grupa* – proizvođača i korisnika podataka – koje uglavnom retko sarađuju.²⁷ S jedne strane, proizvođači podataka znaju kako da ih sakupljaju i generišu, dok sa druge strane korisnici podataka znaju koji podaci su im potrebni, kad i zašto.²⁸ Jaz se uglavnom ogleda u tome da podaci koje proizvođači generišu, ma koliko bili tehnički tačni i pouzdani, nisu ujedno i oni podaci koji su korisnicima potreбни, odnosno, nisu dovoljno relevantni. Sve potrebnija veština kreatora politika tiče se poznavanja različitih dostupnih podataka: kako doći do njih, kao i kako se kritički odnositi prema njima. Bez tog znanja i razumevanja je teško osigurati tražnju za činjenicama i podacima i samim tim ustaviti njihovu praktičnu upotrebljivost.²⁹

Drugi veliki izazov saradnje proizvođača i korisnika podataka ogleda se u poštovanju zahteva neutralnosti. Pitanje neutralnosti aktera kojem je poverena izrada studija praćenja i evaluacije određene politike jeste jedno od ključnih izazova za njihovo valjano i verodostojno izvođenje. Uporedna praksa ukazuje da izveštaji u svrhu praćenja i evaluacije mogu biti sastavljeni interno – od strane nadležnih službi ministerstava, ili od strane eksternih aktera – naučnih instituta, istraživačkih organizacija civilnog društva, konsultantskih kuća ili konzorcijuma organizacija, koje putem tendera angažuje vlada. Samo-evaluacija od strane državnih aktera sama po sebi otvara pitanje neutralnosti, međutim, ona

je neophodna kako bi sama vlada osećala „vlasništvo“ i odgovornost nad datom politikom. Pored toga, samoevaluacija je korisna jer daje odgovore o nedostacima i izazovima unutrašnje organizacije i upravljanja.³⁰ S druge strane, upitna je neutralnost i nezavisnost evaluacije načinjenih od strane organizacija koje angažuje vlada, budući da je njima u interesu da vlada bude zadovoljna nalazima i tonom izveštaja kako bi bili angažovani i u budućnosti.³¹ Konačno, iako nezavisne stručne organizacije i instituti jesu neutralni akteri u sprovođenju evaluacije, one usled uske ekspertize u određenoj oblasti neretko nerealno procene koristi date politike ili pak previše naglašavaju moguće rizike, što je posledica pogrešnog odabira metodologije i podataka u svrhu praćenja i evaluacije.³² Pitanja neutralnosti procesa praćenja i evaluiranja su podrobno razmatrana u poglavljju III.

II.1.a. Preduslovi za funkcionalan sistem praćenja i evaluacije vladinih politika

Pod funkcionalnim sistemom praćenja i evaluacije vladinih politika podrazumeva se sistem koji je (1) efikasan u smislu troškova koje zahteva i (2) delotvoran u smislu učinaka koje proizvodi. Izgradnja funkcionalnog sistema praćenja i evaluacije vladinih politika podrazumeva ispunjenje nekoliko važnih preduslova političke, administrativne, tehničko-tehnološke i ljudske prirode. Sve njih možemo sistematizovati u dve grupe: (1) izgradnja kapaciteta za uspostavljanje funkcionalnog sistema praćenja i evaluacije i (2) izgradnja kulture praćenja i evaluacije.

Izgradnja kapaciteta za uspostavljanje funkcionalnog sistema praćenja i evaluacije

Kako bi se ostvario funkcionalan sistem praćenja i evaluacije javnih politika, potrebno je najpre ispuniti preduslove političke prirode. To podrazumeva snažnu političku odlučnost nosilaca vlasti za uvođenjem sistema i prakse praćenja i evaluacije, odnosno klimu u kojoj su nosioci vlasti i politička elita spremni da izlože javnosti podatke koji se tiču njihovog plana rada i pruže uvid u raspodelu državnog budžeta, a sve to da bude potkrepljeno podacima dobijenim stalnim ažuriranjem statističke baze. Dok

²⁷ Marco Segone, prezentacija „Country-led M&E Systems“, UNICEF CEE/CIS, 2009. Dostupno na <<https://www.youtube.com/watch?v=Ezfl7NrqE9E>>.

²⁸ Ibid.

²⁹ T. Tzavaras Catsambas, S. De Silva; D. Dhar „Evaluation and Civil Society: Stakeholder's Perspectives on National Capacity Developments“, UNICEF, 2009, str. 30.

³⁰ Telefonski intervju sa bivšom službenicom Vlade Litvanije na visokoj poziciji, 30. januar 2014.

³¹ Intervju sa predstavnikom SIGMA, Beograd, 16. januar 2014.

³² Intervju sa predstavnikom SIGMA, Pariz, 31. januar 2014.

je funkcionalan sistem praćenja i evaluacije s jedne strane korisno sredstvo za donošenje činjenično zasnovanih odluka, on sa druge strane može da ima ograničavajući efekat na donosioce odluka, budući da opredeljenje za određeni pravac vođenja politike i obaveza izveštavanja smanjuju prostor za politički manevr.³³ Stoga ne treba da čudi što ustanovljenje kontinuiranog i održivog sistema praćenja i evaluacije u državama sa nedovoljno razvijenom demokratskom političkom kulturom predstavlja poseban izazov.

Uporedno sa obezbeđivanjem političke podrške za uspostavljanje sistema praćenja i evaluacije potrebno je obezbediti uslove tehničke prirode, odnosno graditi administrativne i tehničke kapacitete organa državne uprave. Drugim rečima, neophodno je ustanoviti metodologiju za pravljenje indikatora, kao i metodologiju za prikupljanje i analizu podataka o učinku u odnosu na postavljene indikatore. U tom pogledu, za sprovođenje praćenja i evaluacije kojim se mere rezultati javne politike od ključne važnosti je da država ima solidne statističke kapacitete – tačne, proverljive, transparentne podatke koji su dostupni javnosti.³⁴

Ispunjene političkih i tehničkih preduslova za uspostavljanje sistema praćenja i evaluacije neće dovesti do njegove funkcionalnosti ukoliko državni službenici ne poseduju veštine za upravljanje raspoloživom metodologijom i podacima. Stoga, paralelno sa uspostavljanjem sistema, potrebno je jačati sposobnosti državnih službenika da sprovode analize i koriste podatke u svrhu praćenja i evaluacije javnih politika.³⁵ Jedno od osnovnih izazova obuke državnih službenika jeste kako odabrati relevantne podatke koji će biti iskorišćeni za proces praćenja i evaluacije, odnosno kako upravljati dostupnim podacima od kojih mnogi nemaju vrednost za ovaj proces.³⁶ Konkretno, državne službenike na višem nivou državne uprave (državni službenici na nivou pomoćnika ministara) potrebno je ospozobiti za strateško planiranje evaluacije, sprovođenje evaluacije, promociju i korišćenje rezultata evaluacije u daljim aktivnostima.³⁷

Dalje, državne službenike na srednjem nivou državne uprave (državni službenici na nivou šefova odseka i odeljenja) treba ospozobiti da razumeju ulogu i značaj evaluacija i da budu spremni da njima upravljuju.³⁸

Izgradnja kulture praćenja i evaluacije

Izgradnja efikasnog i efektivnog sistema praćenja i evaluacija javnih politika pored razvoja kapaciteta tehničke prirode zahteva i razvoj adekvatne svesti građana i nosilaca političke vlasti. Da bi praćenje i evaluacija javnih politika u jednom društvu zaživeli, potrebno je da postoji praksa prikupljanja podataka, ali to nije dovoljno. Neophodno je i da društvo u celini veruje da su takve prakse za njega dobre, da idu u korist njegovom napretku i da ih zbog toga treba razvijati. Rečju, da društvo neguje kulturu praćenja i evaluacije javnih politika.

Kultura se može definisati kao jedinstven sistem pretpostavki, verovanja, vrednosti i normi ponašanja koji je zajednički za određenu grupu ljudi, organizaciju ili društvo u celini u nekom vremenskom periodu.³⁹ Svako društvo u nekom vremenskom trenutku karakterišu specifična verovanja, način života i ponašanja. Govoreći u kontekstu praćenja i evaluacije javnih politika, mogu se razlikovati kulture koje visoko vrednuju aktivnosti praćenja i evaluacije javnih politika kao važne aktivnosti u procesu kreiranja politika, od kultura koje ne prepoznaju važnost i ne pridaju značaj ovim aktivnostima. Stabilna klima u kojoj se neguju praćenje i evaluacija podrazumeva da se pohvalno vrednuju dokazi o efektima (učincima) pojedinačnih politika, da se sprovode aktivnosti kojima se dokazi traže, prate i smatraju se pravim kvalitetom u procesu donošenja odluka. Posledično, „kultura evaluacije“ se definiše kao kultura u kojoj se ciljno prate informacije o učincima javnih politika, kako bi se te informacije koristile za kreiranje podataka o tome kako da se bolje upravlja procesom kreiranja politika i kako da se obezbede bolji efekti/učinci politika koje se utvrđuju i sprovode.⁴⁰

³³ J. Z. Ruzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, The World Bank, 2004, str. 21.

³⁴ *Ibid.*, str. 22.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ T. Tzavaras Catsambas, S. De Silva; D. Dhar „Evaluation and Civil Society: Stakeholder's Perspectives on National Capacity Developments“, UNICEF, 2009, str. 23.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ G. Hofstede, „Culture's Consequences“, 2nd ed., Sage Publications, 2001.

⁴⁰ J. Mayne, „Building an Evaluative Culture for Effective Evaluation and Results Management“, ILAC Working Paper 8, Rome Institutional Learning and Change Initiative, 2008; Vladimir Balakirev et al., „New trends in Development Evaluation“, M. Segone (ed), UNICEF, 2006.

Kulturu evaluacije odlikuju sledeće karakteristike: (1) stalno i sistematično prikupljanje podataka u cilju preispitivanja postupaka, (2) učenje na iskustvu i (3) istraživački pristup urešavanju problema.⁴¹

(1) Kultura koja visoko vrednuje praćenje i evaluaciju neguje pozitivan stav prema sistematičnom prikupljanju podataka kako bi na bazi znanja koje iz njih proizađe bilo moguće sprovesti preispitivanje svojih učinaka i postupaka. Kultura evaluacije, dakle, na taj način ohrabruje samopreispitivanje i samorefleksiju. Kod ovake kulture akcenat se stavlja na:

- Istrajno i kontinuirano preispitivanje postupaka nosilaca političke vlasti;
- Traženje kredibilnih i relevantnih dokaza za izvođenje zaključaka o učincima/efektima javnih politika;
- Korišćenje podataka o učincima/efektima kako bi se preispitale postojeće aktivnosti, odnosno, našla podrška za njihovo dalje obavljanje ili odustajanje od njih ukoliko su efekti koje imaju neadekvatni;
- Negovanje kontinuiranog dijaloga između svih strana koje su zainteresovane za efekte neke politike, zasnovanog na toleranciji različitosti.

Fokus 1: Kultura evaluacije u Finskoj

Prema navodima sagovornika iz Finske, kako iz vladinog, tako i iz nevladinog sektora, kultura evaluacije u Finskoj je izrazito razvijena. Odlikuje je: dobra saradnja proizvođača i korisnika podataka; javno mnjenje koje zahteva argumentovano donošenje odluka zasnovano na analizama; i visok nivo upotrebljivosti rezultata evaluacija, koji se manifestuje u ugrađivanju nalaza u proces kreiranja politika. Predstavnici Instituta za ekonomsko istraživanje, nezavisnog istraživačkog instituta, smatraju da kultura evaluacije u Finskoj

nije razvijena u meri u kojoj je to slučaj npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu, međutim, ističu kao najvažniji element činjenicu da niko od državnih aktera u Finskoj ne sprečava objavljivanje naučnih rezultata dobijenih istraživanjem. Naprotiv, kritički način ocenjivanja rada vlade se visoko vrednuje od strane vladinih aktera.⁴² Sagovornik iz Ministarstva za socijalna pitanja ističe da se kultura evaluacije dodatno poboljšala sa članstvom Finske u EU (kojoj je Finska pristupila 1995), budući da za svaku direktivu EU postoji obaveza sprovođenja *ex ante* i *ex post* analize efekata uticaja.⁴³

(2) Kultura koja visoko vrednuje praćenje i evaluaciju ohrabruje učenje na bazi sopstvenog i tuđih iskustava, sistematično radeći na prikupljanju dokaza kojima će se potkrepliti ispravnost određenih postupaka, ili potvrditi, dokazati da su određene odluke bile neadekvatne i da zbog toga treba obustaviti njihovu primenu (eng. *experience, evidence-based learning*). Do učenja može doći na bazi sopstvenog iskustva (eng. *learning by doing*) ili iz iskustva drugih (eng. *learning by listening & observing – vicarious learning*).⁴⁴

Da bi to bilo izvodljivo, potrebno je:

- Da se pruži prilika za analizu prethodnih postupaka;
- Da se planira vreme za učenje iz iskustava koja su generisana na osnovu praćenja učinka postojećih ili prethodnih poteza vlade i nadležnih ministarstava;
- Da se podaci o slabim rezultatima učine dostupnim kako bi bili analizirani i obrađeni tako da se iz njih mogu izvući upotrebljive preporuke za buduće postupke;
- Da se pruže podsticaji i podrška za širenje i prenošenje znanja;
- Da se dosledno razvijaju mehanizmi za kreiranje, prenošenje i ugrađivanje (zadržavanje) znanja;

⁴¹ Prilagođeno prema: J. Mayne, „Building an Evaluative Culture for Effective Evaluation and Results Management, ILAC Working Paper 8, Rome Institutional Learning and Change Initiative, 2008; A. Berthoin Antal, U. Lenhardt, R. Rosenbrock, „Barriers to Organizational Learning“, u: M. Dierkes, A. Berthoin, J. Child, I. Nonaka (eds) Handbook of Organisational Learning&Knowledge, Oxford University Press, Oxford, 2003; Country-led Evaluations and Systems: Practical experiences of the Central and Eastern European Region, Regional Workshop, Prague, Czech Republic, June 19–20, 2006.

⁴² Intervju sa g. Koho Artom, savetnikom u Ministarstvu za socijalna pitanja i zdravlje Finske, Helsinki, 27. maj 2014.

⁴³ Intervju sa g. Heikki Taimiom, Labour Institute for Economic Research, Helsinki, 26. maj 2014.

⁴⁴ Prilagođeno prema: A. Berthoin Antal, U. Lenhardt, R. Rosenbrock, „Barriers to Organizational Learning“, u: M. Dierkes, A. Berthoin, J. Child, I. Nonaka (eds) Handbook of Organisational Learning&Knowledge, Oxford University Press, Oxford, 2003.

- Da se pruži prilika za učenje iz iskustva drugih (merila u vidu najboljih praksi, na primer).

Fokus 2: Kultura evaluacije u Litvaniji – slučaj povećanja odgovornosti državnih preduzeća⁴⁵

Centar Vlade za koordinaciju (Government Coordination Centre, GCC) je nezavisna institucija pod okriljem Agencije za privatizaciju čija je osnovna funkcija praćenje državnih preduzeća, pružanje saveta i smernica za pravilan razvoj i analiza njihovih rezultata. Na osnovu izveštaja o radu koja su državna preduzeća u obavezi da podnesu 4 puta godišnje, GCC priprema kvartalne izveštaje u kojima analizira učinak tih preduzeća, a izdaje jednom godišnje obimni izveštaj koji predstavlja evaluaciju njihovog rada i rezultata. Svrha postojanja ove institucije jeste da rad državnih preduzeća učini transparentnijim i da poveća odgovornost njihovog menadžmenta za pravilan rad i bolje rezultate. Prilikom uspostavljanja ove institucije, postojala je svest da se državnim kompanijama ne upravlja dovoljno dobro. Takođe je postojao snažan pritisak i podrška poslovne zajednice. U protekle tri godine, GCC je znatno doprineo da se poveća transparentnost državnih institucija, učeći se na sopstvenim greškama i analizirajući iskustva poslovanja državnih preduzeća drugih država, posebno skandinavskih. GCC dobija izuzetno pozitivne reakcije biznis zajednice, budući da se novac za razvijanje privatnog sektora iz državnog budžeta povećava ukoliko državna preduzeća rade efikasnije.

(3) Kultura koja visoko vrednuje praćenje i evaluaciju podstiče istraživački pristup u rešavanju problema i sprovođenju promena. Istraživanje (eksploracija) podrazumeva rešavanje problema kroz eksperimentisanje sa novim vrstama aktivnosti i procedurama, preuzimanje rizika i inovacije.⁴⁶ Tako se:⁴⁷

- Traže načini da se postojeće aktivnosti obave efikasnije i bolje;
- Podržava se preuzimanje rizika.

Sa druge strane, slaba kultura evaluacije odlikuje se sledećim:

- Podaci o učincima politika se prikupljaju, ali se ne koriste za poboljšanje konkretnе javne politike na koju se odnose;
- Podaci o učincima politika se prikupljaju, ali se ne saopštavaju eksternoj javnosti i/ili im ona nema pristup;
- Prepoznaje se potreba da se uči iz iskustva i iz dokaza o učincima pojedinačnih javnih politika, ali se ne odredi tačno vreme i način na koji će se to učenje zaista i dogoditi (ne-strukturiran proces);
- Zagovara se kreiranje politika zasnovano na činjenicama, ali u stvari nastoji da se zadrži *status quo*;

Najzad, u krajnjem ekstremu može se govoriti o situaciji u kojoj se podaci o učincima politika uopšte ne prikupljaju, u društvu ne postoji definisana svest o značaju preispitivanja učinaka javnih politika niti potreba da se postojeća saznanja iskoriste kako bi se iz njih nešto korisno naučilo i primenilo u postupku kreiranja javnih politika zasnovanog na činjenicama.

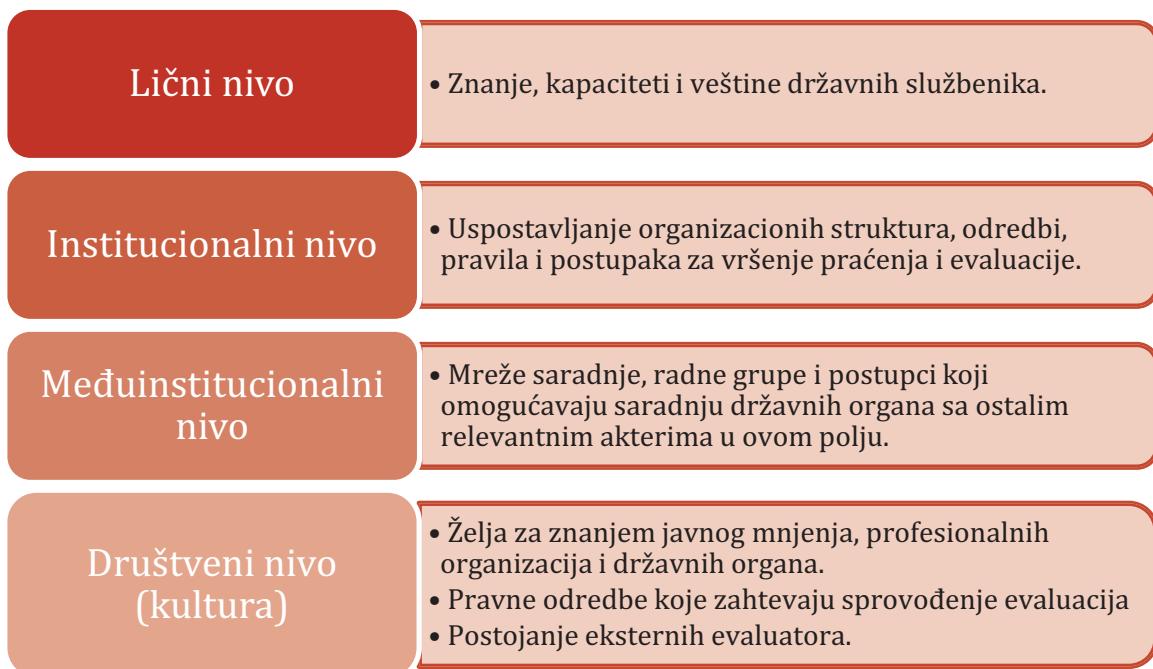
Generalno posmatrano, pre nego što su postale države članice EU i u godinama neposredno nakon pristupanja EU, zemlje Centralne i Istočne Evrope su imale slabu kulturu evaluacije, u najvećoj meri zbog političkog i istorijskog institucionalnog okvira. Nedostatak kulture evaluacije se ogledao u sledećem:

- Nerazumevanju, zloupotrebi i nepostojanju evaluacija u mnogim slučajevima.
- Negativnoj percepciji evaluacije koju je istinsula revizija ili inspekcija javnih politika i procedura.
- Nedovoljna komunikacija između vladinog i nevladinog sektora, i neadekvatna i netransparentna diseminacija rezultata evaluacionih studija i samim tim njihovo ograničeno korišćenje.
- Nepostojanje zajedničkih normi, indikatora i nacionalnih standarda za vođenje evaluacije.

⁴⁵ Intervju sa g. Mariusom Barysom, direktorom Government Coordination Centre, Viljnuš, 17. mart 2014.

⁴⁶ J. G. March, „Exploration and exploitation in organizational learning“, Organization Science 2, 1991, str. 71–87.

⁴⁷ J. Mayne, „Building an Evaluative Culture for Effective Evaluation and Results Management“, ILAC Working Paper 8, Rome Institutional Learnig and Change Initiative, 2008.

Grafikon 4: Nivoi izgradnje evaluacionih kapaciteta⁴⁸

- Nedovoljno razvijena ponuda i tražnja na evaluacionom tržištu. Udruženja evaluatora su vrlo retko postojala, učesnici na tržištu evaluacija su bili izolovani, oslanjali se na lične kontakte, a u nekim slučajevima uopšte nisu postojali domaći evaluatori. Na strani tražnje, nedostajala je strategija ili politički okvir za razvoj evaluacione zajednice.
- Ograničeni finansijski i obučeni ljudski resursi za sprovođenje evaluacija.⁴⁹

Kreiranje javnih politika zasnovano na činjenicama (podacima)

Države u kojima je potrebno izgraditi sistem praćenja i evaluacije vladinih politika odlikuje različito stanje u pogledu ispunjenosti političkih, tehničkih i ljudskih preduslova. Samim tim, mogući modeli za izgradnju sistema praćenja i evaluacije treba da odražavaju konkret-

ne potrebe i trenutne kapacitete države u tom pogledu. U zavisnosti od ispunjenja preduslova za građenje nacionalnog sistema praćenja i evaluacije, države se mogu razvrstati u četiri grupe:

- U prvu grupu spadaju države u kojima je dostupnost podataka i činjenica na niskom nivou i u kojima donosioci odluka imaju slabe kapacitete za upravljanje i korišćenje istih. U tim državama, kreiranje politika se ne zasniva na činjenicama, već na političkim odlukama i ličnim sudovima političkih elita (eng. *opinion-based policy making*). Usled takvog stanja, kreirane politike često ne dove do željenih rezultata. U takvim državama je potrebno usvojiti mere i graditi sistem praćenja i evaluacije koji će paralelno da se fokusira na podizanje i ponude i tražnje za činjenicama, odnosno da pospeši dijalog između proizvođača i korisnika činjenica.⁵⁰
- U drugu grupu se mogu svrstati države u kojima postoji snažna svest i potreba za korišćenjem činjenica pri kreiranju politika, međutim koje poseduju slabe tehničke kapacitete. U takvim državama je potrebno izgraditi sistem praćenja i evaluacije koji će se fokusirati na povećanje dostupnosti i pospešivanje kvaliteta podataka, pri čemu je potrebno voditi računa da se napravi balans između

⁴⁸ Prilagodeno na osnovu: Ministarstvo finansija Republike Litvanije, „Evaluation Capacity Building in Lithuania: Experience and Lessons“, 2013, str. 9 i Marco Segone, „National Evaluation Capacity Development: conceptual framework“, UNICEF, slajd 13, dostupno na: <<http://www.slideshare.net/globalsfinland/evaluation-capacity-development-in-partner-countries-marco-segone-unicef>>

⁴⁹ Country-led Evaluations and Systems: Practical experiences of the Central and Eastern European Region, Regional Workshop, Prague, Czech Republic, June 19–20, 2006 <<http://www.ideas-int.org/home/index.cfm?navID=1&itemID=1&CFID=846584 &CFTOKEN=22211385>>

⁵⁰ Ibid., str. 31.

*Tabela 2: Pozicioniranje u zavisnosti od dostupnosti podataka i
stepena razvijene svesti donosilaca odluka⁵¹*

SVEST DONOSILACA ODLUKA (KULTURA)	DOSTUPNOST PODATAKA		
	Slaba Dobra		
Slaba	I GRUPA	III GRUPA	
Jaka	II GRUPA		IV GRUPA

mera za unapređenje činjenične osnove, sa jedne strane, i obezbeđivanje održivog nacionalnog sistema za evaluaciju, sa druge strane.⁵²

- Nasuprot prethodnom slučaju, u treću grupu bi se svrstale države u kojima postoji snažna podloga za sakupljanje i upravljanje činjenicama, ali u kojima ne postoji dovoljno političke volje odnosno „tražnje“ od strane donosilaca odluka za njihovim korišćenjem pri kreiranju politika, ili pak zbog nepostojanja kapaciteta donosilaca odluka za valjano korišćenje podataka u svrhu praćenja i evaluacije. U datom slučaju je potrebno izgraditi sistem sa akcentom na unapređenju dijaloga između proizvođača i korisnika podataka, kao i merama kojim bi se povećala tražnja za podacima i činjenicama.⁵³
- Četvrta situacija se odnosi na države u kojima su činjenice i podaci dostupni i koji su valjano korišćeni u svrhu praćenja i evaluacije, pri čemu se proizvođači i korisnici podataka međusobno dopunjaju i imaju efikasnu saradnju. To bi predstavljalo idealno stanje koje u praksi ne postoji u potpunosti, ali kojem razvijene države teže.⁵⁴

Postojanje institucionalno utemeljenog i funkcionalnog sistema praćenja i evaluacije odluka je država sa razvijenom kulturom evaluacije, kao i praksom kreiranja politika i donošenja odluka zasnovanih na činjenicama (eng. *evidence-based*)

sed policy making). Naime, kako bi se osigurao odabir najbolje opcije za formulisanje određene politike, neophodno je obezbediti da su političke odluke kojima se bira opcija argumentovane činjenicama i pouzdanim podacima. To se postiže sprovođenjem *ex ante* procene uticaja u fazi osmišljavanja pravca delovanja politike, kao i vršenjem retrospektivne evaluacije, u toku ili nakon realizacije politike.⁵⁵ Ukoliko se proces kreiranja javnih politika posmatra kao neprekidan ciklus, praćenje i evaluacija bi, kao što je rečeno, došli nakon formulisanja politike i započete implementacije. Međutim, iako je radi razumevanja procesa kreiranja politika praktično vršiti razgraničenje njenih osnovnih faz, potrebno je imati u vidu da su sve faze međusobno povezane i uslovljene. Tako se *ex ante* procena uticaja, koja se vrši u fazi formulacije politike, i retrospektivne evaluacije međusobno dopunjaju: evaluacije se oslanjaju na procenu uticaja kako bi se identifikovao očekivan način implementacije politike, dok su prethodno izvršene evaluacije korisne proceni uticaja pri davanju suda o uspešnosti sprovodenja određene politike u odnosu na očekivano i o eventualnoj potrebi za njenom revizijom.⁵⁶

Države koje praktikuju kreiranje politika zasnovano na činjenicama izgradile su sistem praćenja i evaluacije jer je nemoguće sa sigurnošću predvideti sve efekte javnih politika. Naime, nakon što vlada donese odluku da javnu politiku uredi na određeni način, u toku njene primene može, na primer, doći do nepredviđenih promena i rezultata zato što na nju ne utiče samo konkretna vladina intervencija, već i dešavanja u drugim sferama. To otežava razumevanje uticaja vladinih intervencija i efekata svake od pojedinačnih

⁵¹ Prilagođeno na osnovu: Marco Segone, prezentacija „Country-led M&E Systems“, UNICEF CEE/CIS, 2009. Dostupno na: <<https://www.youtube.com/watch?v=Ezfl7NrqE9E>>

⁵² *Ibid.*

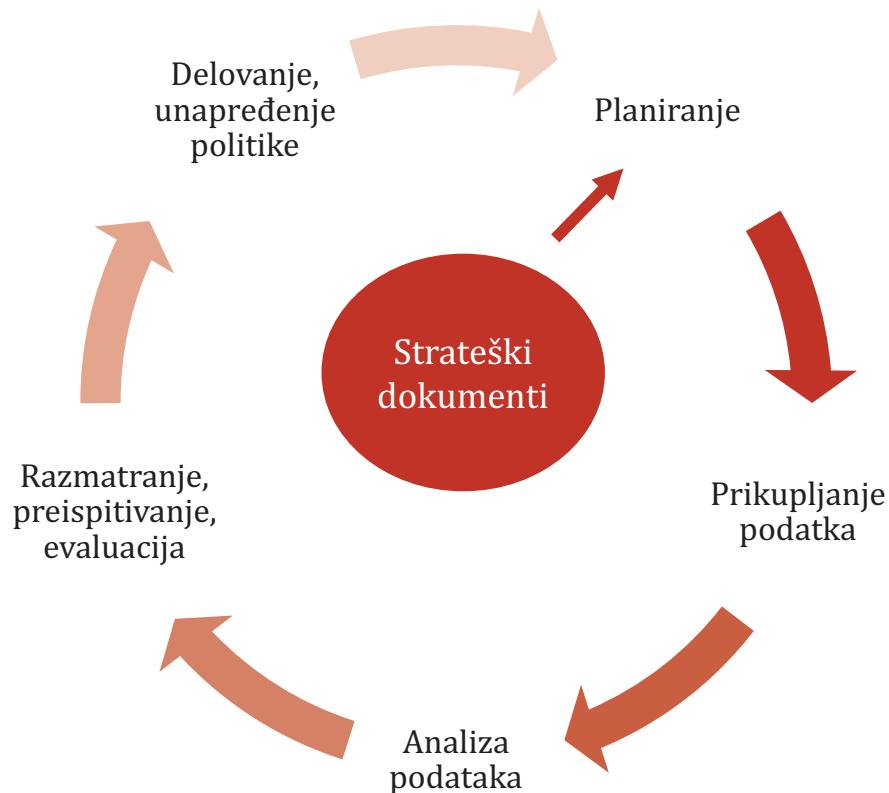
⁵³ *Ibid.*, str. 32.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ European Commission, DG Secretariat General, „Public Consultation on Commission Guidelines for Evaluation“, novembar 2013, str. 6.

⁵⁶ *Ibid.*, str. 7.

Grafikon 5: Uslovjenost ostalih faza kreiranja politika i strateškog planiranja od praćenja i evaluacije (Izvor: autorska kompilacija podataka)



javnih politika.⁵⁷ Dakle, čak i ukoliko se u fazi formulacije do izabrane opcije došlo analiziranjem činjeničnog stanja kroz inkluzivan i transparentan proces, neočekivani i nepoznati efekti izabrane opcije dovode do potrebe za stalnim i kontinuiranim praćenjem i evaluacijom.

Vršenje praćenja i evaluacije pomaže kvalitetnjem kreiranju politika time što ukazuje na probleme implementacije određene politike, zatim probleme nastale nepredviđenim okolnostima, promene koje je intervencija uslovila, i uopšte na naučene lekcije koje treba da služe boljem planiranju i sprovođenju javne politike. Domet sistema praćenja i evaluacije biće u velikoj meri određen nivoom razvoja faza planiranja, formulacije i implementacije politike. Primera radi, ukoliko program rada vlade, strateška dokumenta i njihova konkretna implementacija nisu uskladjeni i ne postoji mehanizam koji bi pratilo njihovu povezanost i ispunjenost, biće izuzetno teško oceniti u kojoj meri su ciljevi zacrtani kroz ova dokumenta i ostvareni. Nasuprot tome, u idealnim uslovima, poželjno je da prati-

ćenje i evaluacija budu usko povezani sa fazom planiranja i formulacije. Sa jedne strane, kad se utvrđuje pravac vladinog delovanja, potrebno je već u početnoj fazi ustanoviti način i vremenski okvir za sprovođenje praćenja i evaluacije. Sa druge strane, nalazi rezultata praćenja i evaluacije bi trebalo da imaju upotrebnu vrednost, odnosno da budu ugrađeni i iskorišćeni u nadnrom ciklusu kreiranja politika.⁵⁸ Praćenje i evaluacija stoga čine sastavni deo kreiranja politika zasnovanog na činjenicama, kao mehanizam kojim se unapređuje kvalitet donetih odluka i efikasnost njihove primene.⁵⁹

Fokus 3: Mesto činjeničnog kreiranja politika u praćenju i evaluaciji

U okviru *Smart Regulation* politike Evropske komisije, evaluacije predstavljaju njen integrativni deo u pružanju činjenično zasnovane kritičke analize o aktuelnim ili sprovedenim politikama i programima EU. *Smart Regulation* pokriva sve elemente ciklusa politike – od faze planiranja i formulacije, preko

⁵⁷ Peter Rossi, Mark Lipsey i Howard Freeman, „Evaluation – a Systematic Approach“, SAGE publications, 7th edition, 2004, str. 219.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ministry of Finance of Republic of Finland, „Governments for the Future - Main Report“, novembar 2013, str. 9.

donošenja odluka, primene, do evaluacije i revizije, kako bi se osiguralo da su politički izbori zasnovani na najpouzdanijim podacima i činjenicama. Evaluacijama se ocenjuje da li su intervencije odgovarale potrebama i da li su ispunile očekivanja. Temeljnim evaluacijama se postiže efekat učenja na iskustvu i greškama, a saznanja se zatim ugrađuju u proces donošenja odluka. Na taj način se unapređuje kvalitet i efekat narednih planiranih akcija.⁶⁰ Većina država članica EU u svojim nacionalnim sistemima koristi Smernice za sprovođenje evaluacija Evropske komisije, koje su formulisane na principima *Smart Regulation* politike.⁶¹

Litvanija, kao država članica koja je postala deo EU 2004. godine, u proteklih 10 godina je znatno unapredila sistem kreiranja politika, što je u velikoj meri rezultat pritiska i potreba koje proističu iz članstva u EU.⁶² Litvanija je posle Estonije najuspešnija država članica u pogledu apsorpcije strukturnih fondova EU (70,8% u 2013.)⁶³, što govori o uspešnosti njene državne uprave da pravilno osmisli, programira, implementira i evaluira učinak programa sprovedenih uz pomoć strukturnih fondova. Rigoroznost i kompleksnost ocenjivanja Evropske komisije su pozitivno uticale da Litvanija razvije i unapređuje sistem kreiranja politika, pri čemu je poseban fokus stavljen na praćenje i evaluaciju (pogledati više u Poglavlju V.1).

Sistem kreiranja politika u Finskoj odlikuje vrlo sadržajno tržište proizvođača podataka. Zvanična nacionalna statistička agencija, državne agencije i fondovi za zdravlje, socijalno osiguranje i blagostanje, državni naučni instituti, kao i lokalne vlasti, zajedno predstavljaju bogat resurs podataka i informacija koji se koriste kao početni element za razmatranje pravaca uređenja politike. Pored njih, značajno mesto u pogledu proizvodnje informacija i činjenica imaju i nezavisni akademski instituti koji se prevashodno bave ekonomskim temama, od kojih državni organi redovno naručuju studije i analize. Dobijeni podaci se koriste, proveravaju i ažuriraju kontinuirano, i kroz sve faze ciklusa politike.

⁶⁰ European Commission, op. cit., str. 6.

⁶¹ Intervju sa službenicima Generalnog sekretarijata Evropske komisije, Brisel, 1. april 2014.

⁶² Intervju sa istraživačima think tank organizacije Public Policy and Management Institute, Viljnjus, 17. mart 2014.

⁶³ Inside Europe, „Absorption rates - Structural and Cohesion Funds - EU-27“, dostupno na: <<http://www.inside-europe.eu/node/403#sthash.56c9J2xa.dpuf>>

II.1.c. Kako meriti rezultate javnih politika?

U uporednoj praksi evropskih zemalja dominantna su tri metoda praćenja i evaluacije: (1) klasični metod, (2) metod zasnovan na rezultatima i (3) „hibridni“ metod, koji predstavlja mešavinu klasičnog metoda i metoda zasnovanog na rezultatima.

Klasičan način praćenja i evaluacije se zasniva na posmatranju implementacije politike – kontinuiranom procesu prikupljanja i analiziranja informacija čije upoređivanje govori da li je politika dobro implementirana u odnosu na očekivane rezultate.⁶⁴ Ovakav tip praćenja je osmislen kako bi pružio informacije o pitanjima administriranja, implementacije i rukovođenja intervencijom. Njemu odgovara „procesni tip evaluacije“, koji nastoji da pruži odgovore kako, zašto i pod kojim uslovima politika jeste ili nije ispunila zacrtane ciljeve. Procesna evaluacija obično traga za informacijama o kontekstualnim faktorima, mehanizmima i procesima koji određuju uspeh ili neuspeh politike.⁶⁵

Učeći na manjkavostima klasičnog pristupa praćenja i evaluacije posmatranjem procesa implementacije, razvio se metod praćenja i evaluacije zasnovanih na rezultatima (eng. *results-based monitoring and evaluation*). Praćenje zasnovano na rezultatima beleži postignute rezultate politike u odnosu na dostignuća specifičnih, merljivih, ostvarivih, relevantnih i vremenski ograničenih ciljeva koji su unapred određeni. Praćenje na osnovu rezultata se može definisati kao strategija upravljanja koja se fokusira na učinak i dostignuća izlaznih podataka, ishoda i uticaja.⁶⁶ U skladu sa tim, evaluacija nastoji da odgovori na pitanje uticaja politike na specifične ishode za različite ciljne grupe.

Takođe, nastoji da pruži procenu efekata politike, kako u odnosu na očekivane rezultate zacrtane pri samom planiranju, tako i poredeći je sa nekom drugom politikom, ili pak upotreboom

⁶⁴ J. Z. Ruzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, The World Bank, 2004, str. 16.

⁶⁵ Government of the United Kingdom, HM Treasury, „The Magenta Book: guidance notes for policy evaluation and analysis“, HM Treasury, 2011, str. 11.

⁶⁶ N. Lamhauge, E. Lanzi and S. Agrawala, „Monitoring and Evaluation for Adaptation: Lessons from Development Co-operation Agencies“, OECD Environment Working Papers, No. 38, OECD Publishing, dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kg20mj6c2bw-en>>

metoda eksperimentalnog istraživanja sa paralelnim grupama (eng. *counter factual analysis*).⁶⁷

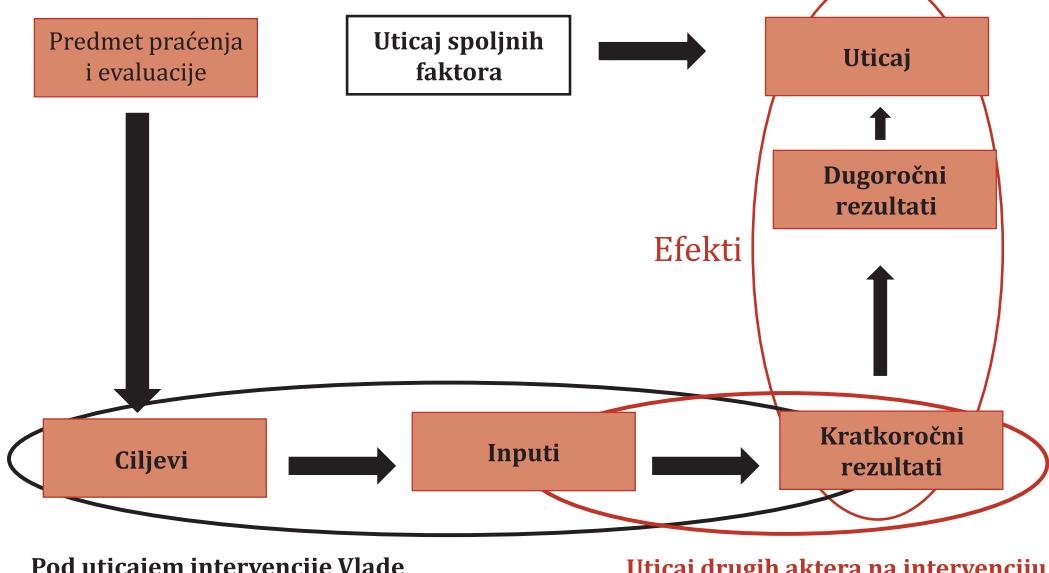
Iz ovih definicija sledi da praćenje i evaluacija sa fokusom na rezultate ne isključuju klasični, procesni način, već upotrebljavaju njegove načine pri činjenju još jednog koraka napred, a to je praćenje načina na koji implementacija dovodi do ostvarenja zacrtanih ciljeva. Dakle, praćenje sa fokusom na rezultate podrazumeva i praćenje implementacije i praćenje rezultata. Praćenje uticaja politike uključuje sakupljanje podataka o kvalitetu učinka, za koje su razvijene posebne smernice.⁶⁸

neuspeh politike, i upravo tu leži glavna prednost pristupa koji je orijentisan ka rezultatima. Njime se postiže merenje kako se rezultati ostvaruju, posmatrajući širi kontekst u kojem se sprovodi politika.

Glavne prednosti sistema praćenja i evaluacije sa fokusom na rezultate se ogledaju u sledećem:

- Dokaz o rezultatima: za svaku meru je potrebno izgraditi sistem koji će pokazivati informaciju o njenom napretku;
- Efekat učenja: znanje o tome šta dobro funkcioniše i gde je potrebno napraviti prilagođavanja;

Grafikon 6: Logika intervencije⁶⁹



Tradicionalni sistemi fokusirani na implementaciju su osmišljeni radi davanja odgovora na pitanja koja se tiču usklađenosti ciljeva i realizovanih aktivnosti, odnosno pitanja da li je u kojoj meri politika sprovedena. Pitanja koja se postavljaju su: „Da li su mobilisani potrebnii resursi? Da li su sprovedene dogovorene aktivnosti? Da li su planirani kratkoročni rezultati (npr. određene usluge) ispunjeni?“ Ovaj pristup se usredsređuje na pružanje odgovora o samom procesu sprovođenja politike. Međutim, on je nedovoljan da bi se razumeli razlozi za uspeh ili

- Upravljanje i kontrola: donošenje strateških i upravljačkih odluka zasnovanih na praćenju podataka;
- Dijalog sa partnerima o odabranoj strategiji i operativnom planiranju.

Kombinovanje i povezivanje napretka implementacije sa napretkom u ostvarivanju željenih ciljeva ili rezultata vladine politike i programa čini praćenje i evaluaciju korisnim alatom javne uprave.⁷⁰

⁶⁷ The Magenta Book, *op.cit.*, str. 11.

⁶⁸ J. Z. Ruzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, The World Bank, 2004, str. 24.

⁶⁹ Zasnovano na: European Commission, DG Secretariat General, „Evaluation Guidelines“, November 2013, str. 8.

⁷⁰ Linda G. Morra Imas, Ray C. Rist, „Put do rezultata: dizajniranje i provođenje efektivne razvojne evaluacije“, World Bank, 2009, str. 109.

Tabela 3: Prikaz razlike tradicionalnog i novog pristupa praćenju politika⁷¹

Elementi praćenja sa fokusom na implementaciju	Elementi praćenja sa fokusom na rezultate
<ul style="list-style-type: none"> • Opis problema i situacije pre intervencije • Merila za aktivnosti i momentalne izvore verifikacije • Prikupljanje podataka o inputima, aktivnostima i kratkoročnim rezultatima (autputima) • Sistemsko izveštavanje o inputima • Sistemsko izveštavanje o proizvodnji kratkoročnih rezultata • Direktna povezanost sa intervencijom (ili serijom intervencija) • Pruža informacije o pitanjima administriranja, implementacije i rukovođenja nasuprot širim pitanjima efektivnosti intervencije 	<ul style="list-style-type: none"> • Polazno stanje u pogledu podataka (<i>baseline data</i>) opisuje problem ili situaciju pre intervencije • Indikatori za izlazne podatke • Prikupljanje podataka o kratkoročnim rezultatima i da li i na koji način doprinose ostvarenju ishoda • Veći fokus na percepcije promene među relevantnim akterima • Sistemsko izveštavanje sa više kvalitativnih i kvantitativnih informacija o napretku ka dugoročnim očekivanim rezultatima • Saradnja sa strateškim partnerima • Pruža informaciju o uspehu ili neuspehu strategije partnerstva pri postizanju željenih rezultata.

II.2. OCD u praćenju i evaluaciji: kontekst i uporedna praksa

U okolnostima u kojima država nije jedini akter koji drži monopol nad informacijama, pri planiranju i kreiranju javnih politika donosioci odluka se suočavaju sa problemom upotrebljivosti dostupnih informacija i znanja. Do pre dve decenije, napor u pravcu poboljšanja dobre vladavine (engl. *good governance*) bili su prvenstveno usmereni na jačanje same vlade i nosi-

laca vlasti – njenih administrativnih kapaciteta, revizorskih mehanizama, nezavisnih agencija, itd. Međutim, usled „informacione revolucije“, metod jačanja javne odgovornosti „odozgo-nadole“ se samo delimično pokazao kao uspešan u uspostavljanju dobre vladavine, kako u razvijenim državama, tako i u onima u razvoju.

Naime, pokazalo se da je za uspešno upravljanje u državama sa demokratskom političkom kulturom jednako potrebno da postoji dvosmeran

Fokus 4: Deset koraka u osmišljavanju, građenju i održavanju sistema praćenja i evaluacije zasnovanog na rezultatima⁷²

1. Sprovođenje procene spremnosti; analiza trenutnog stanja.
2. Odluka o ishodima koji će biti predmet praćenja i evaluacije.
3. Odabir osnovnih indikatora za praćenje ishoda.
4. Analiziranje podataka o početnim indikatorima.
5. Odabir rezultata koji žele da se postignu.
6. Praćenje rezultata.
7. Sprovođenje evaluacije.
8. Izveštavanje o nalazima.
9. Upotreba informacija dobijenih izveštajima.
10. Održavanje sistema u okviru organizacije.

⁷¹J. Z. Ruzek, R. C. Rist, „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, The World Bank 2004, str. 17.

⁷²Ibid, str. 25.

kanal komunikacije, odnosno da i građani artikulisanjem svojih interesa imaju mogućnost da budu saslušani i involvirani u proces kreiranja politika. Iz tog razloga je u poslednjim decenijama uočen trend jačanja „tražnje“ kroz pristup „odozdo-nagore“, što podrazumeva veći angažman građana i civilnog društva koji svojim građanskim aktivizmom teraju vlasti na odgovorno ponašanje.⁷³ Koncept „društvene odgovornosti“ (eng. *social accountability*) je u tom smislu koristan za objašnjenje fenomena nastanka političke odgovornosti zasnovanog na angažovanju civilnog sektora u direktnom ili indirektnom vršenju vlasti:⁷⁴ organizacije civilnog društva (OCD) svojim aktivnostima teraju nosioce vlasti na politički odgovorno ponašanje, dok istovremeno podstiču kritički način razmišljanja i podižu svest i zainteresovanost građana o društveno-političkim zbivanjima.

U poslednje tri decenije naročito, u evropskim državama je primećen značajan pad izlaznosti građana na političkim izborima, kao i generalno učešće u političkom životu. To potvrđuju i izbori za Evropski parlament održani u maju 2014., koji su dodatno oživeli debatu o „demokratskom deficitu“ Evropske unije. Iz tih razloga, aktivno civilno društvo je viđeno kao rešenje za manjkavosti reprezentativne demokratije, na kojoj počivaju države članice EU. Naime, u reprezentativnoj demokratiji, građani delegiraju svoju vlast grupi predstavnika, koji potom u okviru svog mandata uživaju stepen nezavisnosti u odnosu na svoje birače, što često dovodi do njihovog otuđivanja od birača.⁷⁵ Civilno društvo ima neizostavnu ulogu u sprečavanju rasta jaza između birača i biranih, time što kroz aktivizam, vršenje pritiska na nosioce vlasti, zagovaranje i kanalisanjem zahteva kroz institucionalne mehanizme utiče na veći politički i društveni angažman građana. Civilno društvo, dakle, svojim aktivnim delovanjem doprinosi da reprezentativna demokratija postane participativnija. U tom svetlu se profilisao koncept „participativne demokratije“⁷⁶

⁷³ Carmen Malena, „The Role of Civil Society in Holding the Government Accountable: a Perspective from the World Bank on the Concept and Emerging Practice of Social Accountability“, World Bank, 2004, str. 5.

⁷⁴ *Ibid.*, str. 7.

⁷⁵ Enrique Peruzzotti, „The Workings of Social Accountability: Context and Conditions“. Workshop Generating Genuine Demand with Social Accountability Mechanisms, World Bank Office, Pariz, 2. novembar 2007.

⁷⁶ Carne Ross, „The Leaderless Revolution: How Ordinary People Can Take Power and Change Politics in the 21st Century“ Simon & Schuster, 2011.

Jedan od načina vršenja društvene odgovornosti u cilju povećanja efekata dobre vladavine je upravo kroz učešće civilnog sektora u praćenju i evaluaciji javnih politika.⁷⁷ Imajući u vidu specifičnosti i razlike procesa praćenja i procesa evaluacije u pogledu veština potrebnih za njihovo vršenje, doprinos koje organizacije civilnog društva mogu da pruže u ovim oblastima je veoma raznolik. Naime, on prvenstveno zavisi od unutrašnjih kapaciteta OCD i njihovog profila, odnosno tipa aktivnosti koje obavljaju. Radi boljeg razumevanja mogućnosti učešća OCD u praćenju i evaluaciji, naredni deo teksta pojašnjava koji su preduslovi za aktivno učešće OCD u društvenom životu i daje klasifikaciju različitih tipova OCD i njihovih osobenosti. Nakon toga će se pristupiti analizi o načinima učešća OCD u procesu praćenja i procesu evaluacije.

II.2.a. Politički i društveni preduslovi za uključivanje OCD u praćenje i evaluaciju

Postoji tendencija da se tekovine demokratski uređenih društava, poput slobode izražavanja i javnog okupljanja, uzimaju zdravo za gotovo, bez kritičkog osvrta na pitanje da li nedovoljno poštovanje ovih vrednosti umanjuje značaj OCD u društvu. Stoga je potrebno osvrnuti se na osnovne preduslove bez čijeg ispunjenja nema funkcionalnog učešća OCD u celokupnom ciklusu kreiranja javnih politika.

Životni uslovi u državama u kojima vlada siromaštvo velikih razmera negativno utiču na razvoj civilnog društva, s obzirom da guše javni duh i izglede za društveni angažman.⁷⁸ Ova konstatacija se može odnositi kako na države u razvoju, tako i na društva u tranziciji, što je slučaj sa Srbijom. Ukoliko je većina građana primorana da prvenstveno vodi brigu o tome kako da preživi, vrlo su male šanse da će biti motivisana za aktivno građansko učešće u društvenom životu.⁷⁹

Kolektivizam ideološke ili bilo koje druge vrste predstavlja još jednog neprijatelja civilnog društva.⁸⁰ S tim u vezi, ukoliko se poluge političke i društvene moći nalaze prevashodno u rukama

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Vukašin Pavlović, „Civilno društvo i demokratija“, Službeni glasnik, 2006, str. 106–109.

⁷⁹ Zoran Stojiljković, redovni profesor Fakulteta političkih nauka, govor na Okruglom stolu „Civilno društvo u procesu pregovora Srbije u EU“, 8. maj 2014.

⁸⁰ *Ibid.*

*Fokus 5: Modeli doprinosa OCD dobroj vladavini⁸¹***1. Jačanje kapaciteta državnih organa**

- a. Participativno planiranje javnih politika i budžeta
- b. Pružanje usluga
- c. Pružanje obuka državnim službenicima
- d. Vršenje obuka o građanskom vaspitanju; podizanje svesti građana o njihovim pravima i slobodama
- e. Posredovanje u postizanju veće efikasnosti sudske vlasti (pristup pravdi)

2. Jačanje državne odgovornosti

- a. Vršenje uticaja za uspostavljanje međunarodnih standarda (na primer, zagovaranjem politike transparentnosti ili obavezivanja na poštovanje ljudskih prava)
- b. Vršenje istraga i istraživanja (praćenje i evaluacija vladinih politika društvenim revizijama)
- c. Zahtevanje obrazloženja od države (na primer, traženje odgovora od državnih institucija o napretku u određenoj oblasti, ili putem javnih rasprava u parlamentu)
- d. Sankcionisanje države ukoliko izostane njeni reakciji (kroz proteste, bojkote, štrajkove i negativni publicitet)

3. Jačanje reagovanja države na potrebe građana

- a. Identifikovanje i izražavanje potreba građana
- b. Težnja ka društvenoj inkluziji, kroz strategije zagovaranja, objavljivanjem rezultata istraživanja i obogaćivanjem debata informacijama, kao i društvenom mobilizacijom (kroz kampanje).

države i ukoliko ona kontroliše medije i ograničava prostor za slobodno izražavanje, umanjuje se prostor za delovanje OCD.

Ako prepostavimo da su navedeni politički i društveni preduslovi ispunjeni, u državama koje gaje demokratske vrednosti i tradiciju biće stvoreno povoljno okruženje za delovanje OCD u praćenju i evaluaciji javnih politika ukoliko postoji „ponuda i tražnja“. To podrazumeva da na strani tražnje postoji politička svest i razvijena „kultura evaluacije“ političkih elita i nosilaca vlasti, dok je na strani ponude potrebno da OCD poseduju znanja, veštine i kapacitete da budu partner državi u sprovodenju ovih poslova.

- Politička svest i kultura evaluacije.

Neophodno je postojanje svesti nosilaca vlasti i političke elite o koristima koje može da pruži ovaj sektor, kao i razvijena kultura saradnje vladinog i nevladinog sektora. Shodno tome,

potrebno je obezbediti povoljno pravno-institutionalno okruženje za vršenje praćenja i evaluacije, odnosno razvijen pravni okvir i praksu u oblasti slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja.⁸²

- Znanja i veštine OCD.

S druge strane, potrebno je da organizacije civilnog društva imaju snažne unutrašnje kapacitete, odnosno analitičke veštine za praćenje i evaluaciju. U tom smislu, potrebno je da se ove organizacije kontinuirano usavršavaju i ulažu u svoje ljudske resurse. Pored ljudskih resursa, organizacije civilnog društva moraju da budu sposobne da efektivno artikulišu i plasiraju svoju poziciju i interesu predstavnicima vlasti.

⁸¹ Nicola Jones, Fletcher Tembo, „Promoting Good Governance through Civil Society-Legislator Linkages“, Overseas Development Institute, 2008, str.3.

⁸² Marie Gildemyn, „Towards an Understanding of Civil Society Organisations' Involvement in Monitoring and Evaluation: Unpacking the Accountability and Feedback Function of M&E“, Institute of Development Policy Management, jun 2011, str. 19.

- Kontinuitet i održivost.

OCD neće biti u stanju da unapređuju znanja i veštine ukoliko nisu u mogućnosti da obezbede održiva sredstva finansiranja. U uslovima kada države primaju stranu pomoć za jačanje administrativnih kapaciteta, poput Srbije, neophodno je da obostran proces praćenja i evaluacije bude kontinuiran, odnosno ugrađen u sistem, a ne zavisan od pojedinačnih i vremenski ograničenih projekata.⁸³

U oblasti socijalne politike, u zemljama u kojima se sprovodi Strategija za smanjenje siromaštva uočeno je nekoliko različitih institucionalnih modela saradnje vladinog i civilnog sektora u domenu primene, praćenja i evaluacije Strategije, koji bi se načelno mogli podeliti u sledeće grupe:⁸⁴

Osnivanje jedne ovakve organizacije pogodno je kada ne postoji dovoljno konstruktivne saradnje dva sektora. Međutim, da bi posredničko telo opstalo duži vremenski period i da bi se održala njegova nezavisnost, neophodno je obezbediti dugoročnu donatorsku podršku.

2. Integriranje civilnog društva u mehanizme vlade.

Integriranje civilnog društva u mehanizme vlade znači da su predstavnici civilnog sektora uključeni u rad nekoliko državnih tela koja se, između ostalog, bave i pitanjima značajnim za SSS. Da bi ovakav oblik institucionalnog aranžmana zaživeo mora da postoji široka otvorenost vlasti za uključivanje predstavnika civilnog društva u mehanizme vlade. On takođe podrazumeva da predstavnici civilnog društva poseduju znanje i sposobnosti za rad unutar državne admi-

Tabela 4: Različiti modeli saradnje vladinog i civilnog sektora u sprovođenju SSS

	Postoji otvorenost vlasti	Ne postoji otvorenost vlasti
Razvijen civilni sektor	Integriranje civilnog društva u mehanizme Vlade.	Organizovanje civilnog društva nezavisno od Vlade
Nedovoljno razvijen civilni sektor	Telo vlade zaduženo za praćenje i evaluaciju u kojem je civilni sektor značajno zastupljen.	Nezavisna posrednička organizacija.

1. Nezavisna „posrednička“ organizacija.

Organizacija ovog tipa po pravilu ima eksterne izvore finansiranja i u slučaju Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) to je uglavnom donatorska zajednica. Ona posreduje između vladinog i nevladinog sektora na čitavom nizu pitanja vezanih za Strategiju: radi na jačanju kapaciteta vladinih institucija u pogledu izrade i sprovođenja Strategije, doprinosi rastu znanja OCD o funkcionisanju državne uprave i obrnuti, takođe, upoznaje vladin sektor sa specifičnostima OCD. Dodatno, nezavisna posrednička organizacija radi na uključivanju organizacija civilnog društva u procese izrade javnih politika, mera i aktivnosti, kao i praćenje njihove prime- ne.

⁸³ Jedan od zaključaka sa okruglog stola „Praćenje i evaluacija javnih politika u Srbiji uz učešće civilnog društva“, održanog 26. maja 2014. u okviru ovog projekta.

⁸⁴ Podela je data na osnovu izveštaja Proces primene Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji, Preporuke za uključivanje civilnog sektora, Aneks 4: Primeri iz drugih zemalja

nistracije koji neće podleći uticajima vlade, i da mogu efikasno da komuniciraju sa drugim predstavnicima civilnog društva kako bi se održala legitimnost procesa. Dodatno, neophodno je da u zemlji postoji jaka donatorska zajednica koja pomaže razvoj civilnog društva i njegovo uključivanje u ključne procese donošenja javnih politika.

Ključna mana ovog sistema jeste da mnogi predstavnici civilnog sektora učestvuju u nekoliko tela istovremeno kako bi se osigurala konzistentnost, što znači da se od njih očekuje da ulože dosta vremena u rad na ovom problemu.

3. Organizovanje civilnog društva nezavisno od vlade.

Kao primer može poslužiti nevladina mreža organizacija civilnog društva koja je obrazovana nakon izrade Strategije za smanjenje siromaštva u Zambiji. Ova mreža se finansira od strane međunarodnih donatora i samih članova. Neke od najvažnijih aktivnosti se odnose na jačanje kapaciteta OCD kroz obuke za praćenje i imple-

mentaciju SSS, zatim, objavljivanje dokumenata o siromaštvu, zastupanje, i izrada programskih mera i aktivnosti.

Imajući u vidu da jedan deo sredstava potiče od članova mreže, važan preduslov za funkcionisanje ovakvog modela je postojanje koherentnosti organizacija civilnog društva, sposobnost za kolektivnu akciju, i volja za saradnjom radi ostvarenja zajedničkog cilja. Dodatno, potrebno je i snažno prisustvo međunarodnih organizacija koje pružaju finansijsku i tehničku podršku radu mreže.

4. Telo vlade koje pruža podršku istraživanjima i dijalogu u domenu siromaštva

Osnovni cilj ovog tela je praćenje i evaluacija procesa primene SSS. Iako se radi o državnoj instituciji, većinu članova čine predstavnici nevladinog sektora, predstavnici akademске zajednice, članovi religioznih organizacija i sindikata. Osnovni zadatak tela je da sakuplja i analizira podatke o procesu primene SSS, sprovodi istraživanja, organizuje sastanke i seminare, kao i da okuplja na jedno mesto sve baze podataka i da dokumentuje primere dobre prakse.

Da bi ovakav institucionalni aranžman funkcisao, potrebno je da postoji otvorenost vlasti, odnosno spremnost da se prihvati da telo koje je pretežno vladino po strukturi vodi većina sastavljena od predstavnika nevladinih organizacija. Nadalje, potrebno je obezbediti da vlast uzima u obzir rezultate istraživanja opservatorije prilikom formulacije svojih mera i aktivnosti. Najzad, neophodno je obezbediti dugoročnu finansijsku podršku za rad ovakvog tela nakon što se povuku donatori.

II.2.b. Profil OCD koje poseduju kapacitete za praćenje i evaluaciju javnih politika

U ovom delu je data klasifikacija OCD u odnosu na predominantan tip aktivnosti koje obavljaju. U svrhu potreba ovog istraživanja, takva klasifikacija se pokazala najprikladnijom zbog mogućnosti identifikovanja potencijala i ograničenja OCD za obavljanje poslova praćenja i evaluacije.

OCD koje rade neposredno sa građanima

Osnovna odlika ovih organizacija jeste da rade neposredno na pružanju usluga i osnaživanju

građana u oblastima za koje su specijalizovane, na primer, kroz pružanje psiho-socijalne podrške žrtvama nasilja; kroz podsticanje građanskog aktivizma u zaštiti životne sredine; kroz pružanje usluga pravne pomoći, itd. S obzirom da imaju direktni pristup ciljnim grupama, rezultati rada ovih organizacija mogu da posluže kao kredibilni podaci za praćenje određene javne politike. U Litvaniji su OCD koje implementiraju programe Vlade na lokalnu u oblasti socijalne zaštite u obavezi da dostavljaju Vladi podatke koje dobijaju sprovođenjem i praćenjem programa,⁸⁵ dok se u Finskoj podaci dobijeni od OCD ne koriste kao zvanični, već kao dopunski izvor.⁸⁶

Fokus 6: Saradnja vladinog i nevladinog sektora u Finskoj

U okviru Međuresornog akcionog plana za smanjenje siromaštva, socijalne isključenosti i problema u zdravstvu za 2011–2015. Ministarstva socijalnih pitanja i zdravlja Finske Republike, jedna od sedam predviđenih tema predstavlja unapređenje efikasnosti rada nevladinih organizacija. One se smatraju ključnim akterima u promovisanju zdravlja, blagostanja i inkluzije, zbog svoje uloge pružalaca usluga, informacija i pomoći koje ne rade javne službe. Akcioni plan prepoznaće da je za postizanje ciljeva u ovoj oblasti potrebna saradnja javnog i nevladinog sektora, te obuhvata pitanja kao što su oporezivanje i finansiranje neprofitnih organizacija i potreba da se revidira zakonodavstvo u oblasti javnih nabavki. Neke od mera predviđaju jačanje uloge nevladinih organizacija kao pružalaca pomoći i posebnih usluga, dodeljivanje dodatnih sredstava u tu svrhu i pojašnjenje odredbi o poreskim izuzećima i prikupljanju sredstava.⁸⁷

Glavna prednost lokalnih „aktivističkih“ organizacija se ogleda u njihovom direktnom angažmanu sa građanima, što im omogućava prikupljanje primarnih podataka. Ovi podaci potom služe kao merenje ostvarenja unapred zacrtan-

⁸⁵ Intervju sa direktorkom odeljenja za strateško planiranje u Ministarstvu rada i zapošljavanja Litvanije, Viljnas, 18. mart 2014.

⁸⁶ Intervju sa šefom odeljenja za praćenje i evaluaciju u Ministarstvu za socijalna pitanja Finske, Helsinki, 27. maj 2014.

⁸⁷ Brošura Ministarstva za socijalna pitanja i zdravlja Finske o Akcionom planu, dostupna na: <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DLFE-24515.pdf>

nih pokazatelja, odnosno govore u kojoj meri su zacrtani ciljevi određene politike ispunjeni. Dakle, podaci do kojih ove organizacije dolaze služe za dalju obradu u svrhu praćenja određene politike, odnosno kao primarni izvor koji se koristi radi ocene ispunjenosti očekivanja određene politike ili programa. Osnovni doprinos ovih organizacija je stoga proizvodnja podataka u svrhu praćenja.

Fokus 7: OCD kao učesnici radnih grupa za praćenje

Uporedna praksa ukazuje na postojanje nekoliko modela uključivanja organizacija civilnog društva u proces praćenja javnih politika. Jedan od njih je konsultativan rad u zvaničnim radnim grupama i komitetima u okviru ustanovljenog sistema.

U Litvaniji, u okviru Kancelarije predsednika Vlade, Savet za praćenje napretka je savetodavno telo sastavljeni od članova Vlade (ministara najrelevantnijih ministarstava) i nezavisnih pojedinaca iz akademiske i stručne javnosti, predstavnika OCD kao i poslovnih udruženja. Savet je osnovan sa namenom da prati ostvarenje ciljeva zacrtanih u strateškom dokumentu „Litvanija 2030“. Na sastancima Saveta se razgovara o strateškim pitanjima, planiranju politika, ispunjenju željenih ciljeva, daju se smernice i ideje za dalji razvoj, imajući u vidu dugoročne strateške ciljeve. Savet se sastaje dva puta mesečno i članovi Komiteta pred sastanke dobijaju materijal koji služi za pripremu. Sastanke u ime ministara pripremaju šefovi odeljenja ministarstava zaduženih za strateško planiranje i analizu.

Briselske *think tank* organizacije Evropska inicijativa za stabilnost (European Stability Initiative, u daljem tekstu ESI) i Open Society Foundations – Europe aktivno su uključene u praćenje politike proširenja EU. Naime, pri izradi godišnjeg Izveštaja o napretku država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u EU, Evropska komisija poziva ove *think tank* organizacije na konsultativne sastanke, koji služe kao razmena mišljenja o temama koje treba da budu uključene u izveštaje, pri čemu su ove organizacije pozvane da iznesu svoju ocenu o napretku pojedinačnih država u različitim oblastima. Legitimitet da budu konsultovane pri izradi godišnjeg izveštaja ove *think tank* organizacije crpe upravo iz svojeg dugogodišnjeg istraživačkog rada u

državama obuhvaćenim politikom proširenja. Evropska komisija ceni sugestije ovih organizacija, budući da se neretko dešava da su pojedine formulacije u finalnim Izveštajima o napretku formulisane upravo na način koji je sugerisala jedna od ovih organizacija.⁸⁸

OCD koje se bave javnim zagovaranjem, nadzorom i istraživanjem

OCD kojima je dominantan tip aktivnosti zagovaranje svojim delovanjem vrše pritisak na nosioce vlasti da deluju društveno i politički odgovorno. Po pravilu, ove organizacije su dobro etablirane i prepoznate od šireg javnog mnjenja i imaju snažan pristup medijima. Svojim delovanjem su stekle autoritet nezavisnog glasa koji aktivnosti obavlja u opštem interesu.

Prednost ovih organizacija u pogledu praćenja javnih politika je od izuzetne važnosti, budući da svojim delovanjem skreću pažnju javnosti na nedostatke implementacije javnih politika od strane Vlade. Međutim, nedostatak primećen kod ovih organizacija jeste što često svoje stavove argumentuju negativnim kritikama, odnosno što ne deluju konstruktivno, nuđenjem određenih opcija i rešenja.⁸⁹ Za to im nedostaju analitički i istraživački kapaciteti, za čije razvijanje ove organizacije često nemaju vremena i resursa.

Think tank organizacije, odnosno istraživački instituti/centri, jesu neprofitne OCD specijalizovane za istraživanje javnih politika. Zaposleni u ovim organizacijama po pravilu imaju solidne akademiske kvalifikacije i posvećeni su vršenju analiza i istraživanja. Pored proizvodnje novih ideja i studija, *think tank* organizacijama je stalno da njihove ideje i nalazi budu uzeti u obzir od strane donosilaca odluka i stručne javnosti, te se one bave i zagovaranjem, širenjem svojih ideja i stavova putem medija i organizovanjem skupova.⁹⁰

⁸⁸ Telefonski intervju sa istraživačem Open Society Foundations, Beograd, 15. april 2014.

⁸⁹ Vesna Atanasova et al., „Open Government – Fostering Dialogue with Civil Society”, OECD, 2003, str. 104.

⁹⁰ Ne postoji jednoobrazna definicija *think tank* organizacija. Studije na temu profila i uticaja *think tank*-ova na kreiranje javnih politika nisu brojne. Pogledati: Diane Stone, „Think Tanks and Policy Analysis“, u: Frank Fischer, Gerald J. Miller. & Mara S. Sidney (eds.) *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Methods, and Politics*, New York, Marcel Dekker Inc. 2006, 149–157; James McGann, „Global Think Tanks: Policy Networks and Governance (Global Institutions)“, Routledge, 2011; Stephen Boucher, „Europe and its Think Tanks: a Promise to be fulfilled“, Notre Europe, 2004.

Fokus 8: Politika proširenja EU

Think tank organizacija sa sedištem u Berlinu, Istanbulu i Briselu – Evropska inicijativa za stabilnost (ESI u daljem tekstu) – aktivna je u zagovaranju promena u politici proširenja, na osnovu činjenica proizašlih iz dugo-godišnjeg praćenja ove politike od njenih analitičara. Jedna od skorašnjih inicijativa se tiče uvođenja drugačijeg načina izveštavanja o napretku kod zemalja kandidata: naime, ESI smatra da su izveštaji Evropske komisije suviše šturi, nezanimljivi i nerazumljivi većini građana EU i zemalja kandidata, čak i onima koji su zainteresovani za proširenje. Na taj način Komisija utiče na odbojnost građana EU prema daljem proširenju, dok u isto vreme ne nudi na dovoljno transparentan i razumljiv način ocenu napretka država kandidata. U cilju dobijanja podrške za svoje ideje, ESI se sastajala sa zvaničnicima Komisije i diplomatama država članica i predstavljala ih na mnogobrojnim naučnim skupovima i konferencijama. Prema rečima analitičara ESI, njihova inicijativa je imala veliki odjek i može da rezultira opipljivim promenama, sudeći po reakcijama visokih zvaničnika Komisije i država članica.⁹¹

Potencijal istraživački orijentisanih organizacija u pogledu pružanja podrške nosiocima vlasti u celokupnom procesu kreiranja politika čini se da nije dovoljno iskorišćen.⁹² Naime, one su veliki potencijalni resurs u pogledu „filtriranja“ obilja informacija i njihovog pretvaranja u korisne ideje za kreiranje politika: često deluju kao most između akademske zajednice i donosilaca odluka, služeći u javnom interesu kao nezavisan glas koji je u stanju da prenese i prevede primenjena istraživanja na jezik i formu koji su razumljivi, pouzdani i dostupni kako donosiocima odluka, tako i širem javnom mnjenju. Ove organizacije su sposobne da generišu kompleksna istraživanja i analize i pruže ideje i argumente koji omogućavaju kreatorima politika da donešu utemeljene odluke.⁹³ Sa takvim profilom, ove organizacije imaju solidnu podlogu za razvijanje kapaciteta za praćenje i evaluaciju.

U globalnim okvirima, do snažnije primene evaluacije i osnivanja udruženja eksternih eval-

atora dolazi tek sredinom osamdesetih godina prošlog veka, prvo u Kanadi, Australiji i SAD, a desetak godina kasnije i u Evropi. Danas postoje vrlo razgranata mreža udruženja evaluatora, kako na nadnacionalnom, tako i na regionalnom i lokalnom nivou.⁹⁴ Tako je 2002. u Pekingu (Kina) formirana organizacija IDEAS (International Development Evaluation Association) kao nezavisno udruženje profesionalaca koji se bave evaluacijom, koji su zainteresovani za evaluaciju i koji veruju u važnost traženja verodostojnih podataka koji mogu doprineti realizaciji razvojnih ciljeva u bilo kom pogledu.⁹⁵ Misija mreže IDEAS je da poboljša i proširi praksu evaluacije, da doprinese razvoju znanja i izgradnji kapaciteta za evaluaciju kroz širenje mreže, naročito u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji. IDEAS funkcioniše kao mreža koja je otvorena za članstvo pojedinaca i organizacija iz celog sveta, između ostalih i OCD.

S obzirom da imaju solidne istraživačke i analitičke kapacitete, *think tank* organizacije i nezavisni istraživački instituti poseduju potrebne veštine za vršenje evaluacije javnih politika, što nije slučaj sa ostalim tipovima OCD. Pored toga, njihovu prednost u odnosu na ostale konkurenente na „tržištu evaluatora“, koje mahom čine konsultantske i revizorske privatne firme, predstavlja činjenica da su one po pravilu neprofitne organizacije koje deluju u opštem interesu. Međutim, i pored toga, uporedno istraživanje stranih praksi je pokazalo da se relativno mali broj ovih organizacija odlučuje za specijalizaciju za vršenje poslova evaluacije.

Fokus 9: OCD u Finskoj i Litvaniji

Nezavisni istraživački instituti u Finskoj su redovni učesnici na javnim tenderima koja ministarstva raspisuju za izradu evaluacionih izveštaja/studija. Budući da su zahtevi naručilaca evaluacija složeni i da instituti sami nemaju dovoljno kapaciteta da iznesu celu evaluaciju, u najvećem broju slučajeva se udružuju u konzorcijum sa drugim organizacijama. Prema rečima analitičara u Institutu za rad u Helsinkiju, prednosti ovih organizacija pri vršenju evaluacija su jake akademske kvalifikacije i poznavanje složenih metoda,

⁹¹ Intervju sa višom analitičarkom ESI, Brisel, 2. april 2014.

⁹² James McGann, „Global Think Tanks: Policy Networks and Governance (Global Institutions)“, Routledge, 2011, str.16.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Više o tome pogledati na <<http://www.evalserbia.com>>

⁹⁵ IDEAS je održala svoj prvi globalni skup u Nju Delhiju (2005) i dva regionalna skupa u Pragu (2006) i Nijameju (2007). Drugi globalni skup održan je u Johanesburgu, Južna Afrika, u martu 2009.

kao i „akademski etika“, zbog koje svakoj analizi pristupaju temeljno i nepristrasno. Zbog te činjenice, bilo kakve sumnje u vezi sa njihovom neutralnošću bivaju pobijene. Preciznost, stručnost i nepristrasnost predstavljaju glavne adute nezavisnih istraživačkih instituta u odnosu na ostale evaluatore u Finskoj i razlog zbog kojeg su njihov rad i nalazi cenjeni od strane donosilaca odluka i stručne javnosti.⁹⁶

Proces kreiranja politika u Litvaniji odlikuje veoma uspešno razvijen i razrađen sistem praćenja i evaluacije javnih politika (vidi odeljak V.1.a). Kad je u pitanju evaluacija, većina ministarstava sprovode eksterne evaluacije, odnosno angažuju spoljne aktere za izradu studija evaluacije. Poziv za izradu studija evaluacije se sprovodi putem javnog tendera, pri čemu se od potencijalnih izvođača ovog posla traži da u aplikaciji daju predlog metodologije za izradu evaluacije. Nakon sprovedenog tendera i u odnosu na unapred određene kriterijume, posao sprovođenja evaluacije dobija podnositac prijave (tj. pružalač usluge) koji je najbolje ocenjen. Među podnosiocima prijava se u najvećem broju slučajeva nalaze konzorcijumi, koje čine konsultantske kuće. Međutim, među njima se profilisala i jedna *think tank* organizacija, Public Policy and Management Institute (PPMI), koja se specijalizovala upravo za izradu studija i evaluacionih izveštaja u raznim oblastima javnih politika.

Naime, sve do članstva Litvanije u EU, ova *think tank* organizacija je kao glavne izvore finansiranja imala bilateralne strane donatore i EU, koji su podržavali istraživačke projekte u oblastima harmonizacije pravnog i institucionalnog sistema Litvanije sa evropskim standardima. U to doba, državni organi su pokazivali samo površnu zainteresovanost za rad ove organizacije, odnosno, po završetku projekata gubili su interesovanje da usklade svoje delovanje sa preporukama ove organizacije. Međutim, situacija se znatno promenila sa članstvom Litvanije u EU i uviđanjem potrebe i značaja kreiranja politika zasnovanog na činjenicama. U današnjim okolnostima, Vlada i državni organi cene ekspertizu koju poseduje ova organizacija, zbog koje ona redovno pobeđuje na tenderima za izradu evaluacionih izveštaja, a istraživači u ovoj organizaciji se redovno usavršavaju u

poznavanju i primeni kompleksnih evaluacionih metoda.⁹⁷

II.3. Ograničenja i izazovi uključenja OCD u praćenje i evaluaciju

Ograničenja i izazovi sa kojima se OCD suočavaju u obavljanju aktivnosti praćenja i evaluacije mogu se odnositi kako na njihova unutrašnja ograničenja, tako i na spoljašnji ambijent i okolnosti u kojima delaju. Kada govorimo o unutrašnjim ograničenjima, jedan od osnovnih izazova za OCD jeste održavanje visokog nivoa analitičkih veština svojih stručnjaka i njihovo kontinuirano usavršavanje. Ovu potrebu otežava problem obezbeđivanja njihove materijalne održivosti, odnosno nalaženje trajnih i stabilnih izvora finansiranja.⁹⁸ Konkretno, u državama Centralne i Istočne Evrope, Kavkaza i centralne Azije, s obzirom da je dominantan način finansiranja OCD zasnovan na vremenski ograničenim projektima, ugroženi su i njihovi organizacioni kapaciteti, u smislu da im nedostaju sredstva za treninge i usavršavanja.⁹⁹

Kada su u pitanju spoljašnja ograničenja, jedno od njih se odnosi na neistovetno razumevanje koristi od praćenja i evaluacije od strane donosilaca odluka, sa jedne strane, i istraživača, sa druge strane. Dok su donosioci odluka prevashodno zainteresovani za dobijanje informacija, istraživači su usmereni na njihov kvalitet i pouzdanost. Zbog ovih razlika se javlja jaz u pogledu upotrebljivosti informacija između dveju zajednica koji je potrebno premostiti. Donosioci odluka često ne vide koristi od suviše detaljnih i iscrpnih izveštaja i analiza koje dolaze od strane OCD, ili pak ne nalaze način da dodu do relevantnih podataka. Sa druge strane, OCD kao proizvođači podataka često smatraju da korisnici podataka nisu dovoljno motivisani da koriste njihove proizvode.¹⁰⁰ Stoga, osnovni izazov predstavlja unapređenje strategija komunikacije između donosilaca odluka i civilnog sektora,¹⁰¹ odnosno unapređenje celokupnog pravnog ambijenta za međusobnu saradnju i generalno kulturu evaluacije.

⁹⁷ Intervju sa direktorom PPMI, Viljnas, 21. mart 2014.

⁹⁸ Gildemyn, *op.cit.*, str. 19.

⁹⁹ USAID, „The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia“, 16. izdanje, 2012, str.4.

¹⁰⁰ Segone, prezentacija, *op.cit.*

¹⁰¹ Gildemyn, *op.cit.*, str. 20

⁹⁶ Intervju sa direktorkom i višim istraživačem u Institutu za rad, Helsinki, 26. maj 2014.

I pored činjenice da OCD deluju nezavisno, u javnom interesu, nameće se pitanje do koje mere su ove organizacije u stanju da izvrše objektivnu analizu. Naime, kako ciljevi javnih politika često ne bivaju jasno i nedvosmisleno definisani, teško je utvrditi do koje mere su i ostvareni. Mogućnosti objektivne analize su takođe ograničene teškoćama razvijanja evaluacionih standarda za merenje uspeha vlade. Naime, pri delovanju sa subjektivnim zahtevima građana i socijalno konstruisanim problemima, potrebna je izrada složenih kvalitativnih indikatora.¹⁰² Zato je važno da nadležni državni organi, pre nego što povere poslove praćenja i evaluacije OCD, jasno utvrde projektne zadatke (*eng. Terms of Reference*) i očekivane rezultate od izvršitelja. Jasno definisanje ciljeva i indikatora za praćenje i evaluaciju je kompleksan i dugoročan posao, a prema rečima sagovornika iz Ministarstva finansija Litvanije, ponekad i teži od samog izvođenja evaluacije, budući da kvalitet ovog dokumenta uslovjava i kvalitet samih evaluacija.¹⁰³

OCD mogu da se uključe u praćenje i evaluaciju bilo kroz zajedničke radne grupe sa predstavnicima vlasti, bilo nezavisno. Oba modela imaju svoje prednosti i mane. S jedne strane, učešćem OCD u radnim grupama zajedno sa državnim predstavnicima, OCD imaju direktni pristup podacima i informacijama kojima neretko raspolažu jedino organi državne uprave. S obzirom da su dostupnost i relevantnost podataka ključne za vršenje poslova praćenja i evaluacije, na ovaj način se povećavaju izgledi za dobijanje kvalitetnih nalaza. Pored toga, koristi uključivanja OCD u zajedničko vršenje praćenja i evaluacije kroz radne grupe se ogledaju u mogućnosti vršenja međusobne evaluacije kao i samoevaluacije, čime se stvara sistem „kočnica i ravnoteža“ i samim tim se utiče na kvalitet njihovog rada.¹⁰⁴

S druge strane, zajednički rad sa državnim organima može da ugrozi nezavisnost i integritet OCD, zbog čega se organizacije odlučuju za nezavisno vršenje ovih poslova. Sagovornici iz Litvanije i Finske ističu neophodnost postojanja jasne podele poslova vladinih i nevladinih

aktera, jer se time postiže osećaj odgovornosti i „vlasništva“ nad zadatkom, što omogućava nje-govo kvalitetnije izvršenje.¹⁰⁵

Uključivanje OCD u praćenje i evaluaciju javnih politika nudi mnogo mogućnosti u pogledu vršenja pritiska na vlast da odgovorno deluje. Samo učešće u ovim postupcima, međutim, nije dovoljno – potrebno je da OCD razviju dodatne strategije delovanja uz pomoć kojih bi poziv vlastima na odgovorno ponašanje doveo do stvarnih efekata, odnosno do reakcije i preuzimanja mera u skladu sa zahtevima OCD.¹⁰⁶ Problem, pri tome, može da bude činjenica da OCD često nemaju dovoljno „birokratski“ način komuniciranja, što otežava njihov pristup predstavnicima vlasti.¹⁰⁷

Kao primer „propuštene prilike“ za aktivnije učešće OCD u ovim postupcima mogu se navesti države Centralne i Istočne Evrope, koje su postale deo EU 2004. godine. Naime, iako je pravno i institucionalno okruženje za njihovo delovanje u periodu od članstva do danas poboljšano,¹⁰⁸ pojedini zapažaju da je većina registrovanih organizacija zapravo pasivna, bez održivih finansijskih sredstava i bez značajnog upliva u javnom mnjenju i podrške građana.¹⁰⁹ Pored toga, mnoge uspešne OCD nisu uspele da dobro pripreme „drugu generaciju“ svojih istraživača i aktivista, usled čega je došlo do njihovog nestajanja sa scene. Najzad, uočeno je da OCD u ovom regionu nedostaju sposobnosti i veštine za nalaženje novih izvora sredstava, s obzirom na povlačenje stranih bilateralnih donatora i nekompatibilnosti velikog udela EU fondova sa aktivnostima za koje su ove OCD specijalizovane.¹¹⁰ Pojedina iskustva civilnog sektora u ovom regionu bi upravo mogla da budu korisna kada se govori o nalaženju *modus vivendi* OCD u Srbiji u narednih deset godina, odnosno promišljanju o praćenju i evaluaciji kao mogućem fokusu pažnje.

¹⁰² M. Howlett, M. Ramesh, „Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems“, Oxford University Press, 1995, str. 226.

¹⁰³ Intervju sa predstavnicima Ministarstva finansija Litvanije, Viljnas, 19. mart 2014.

¹⁰⁴ Irène Hors, „Fighting Corruption – What Role for Civil Society? The Experience of the OECD“, OECD, 2003, str. 14.

¹⁰⁵ Intervju sa predstavnicima Kancelarije predsednika Vlade Litvanije, Viljnas, 17. mart 2014; intervju sa predstavnikom Ministarstva za socijalna pitanja Finske, Helsinki, 27.maj 2014.

¹⁰⁶ Gildemyn, *op.cit.*, str. 21.

¹⁰⁷ Vesna Atanasova et al., „Open Government – Fostering Dialogue with Civil Society“, OECD, 2003, str. 104.

¹⁰⁸ Pogledati USAID, „The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia“, 16. izdanje, 2012.

¹⁰⁹ Darina Malova, „Notes on the State of Civil Society in Central and Eastern Europe“, Civil Society Forum, Bratislava, 2009. Dostupno na <<http://www.csf.ceetrust.org/paper/36/>>

¹¹⁰ *Ibid.*

Fokus 10: Argumenti protiv učešća OCD u izradi evaluacija

Mišljenje da *think tank* organizacije ne bi trebalo da se bave poslovima praćenja i evaluacije dele briselski *think tank*-ovi Brugel i CEPS (Centre for European Policy Studies). Prema rečima predstavnika Brugela, osnovni zadatak *think tank* organizacija bi trebalo da bude generisanje ideja, strateško promišljanje i nametanje agende donosiocima odluka, prevashodno u fazi osmišljavanja i formulacije politika. Kao argumenat protiv evaluacije navode da *think tank* organizacije ne poseduju informacije koje su u vlasništvu države, čime se umanjuju izgledi da će evaluacioni izveštaji koje proizvedu biti dobrog kvaliteta.¹¹¹ Predstavnik CEPS-a ističe da bi učešće na tržištu evaluatora negativno uticalo na njihov kredibilitet, budući da većina prisutnih

evaluatora (konzorcijumi konsultantskih i revizorskih kuća) ima loš imidž u očima javnosti, zbog čega bi i *think tank* organizacije kao neprofitni akteri sa nezavisnim istraživačkim delovanjem bili stavljeni u istu ravan sa njima.¹¹²

I službenici Evropske komisije su mišljenja da zbog specifičnih okolnosti kreiranja politika i procesa donošenja odluka na EU nivou, *think tank* organizacije ne bi trebalo da budu uključene u poslove evaluacije. Uloga ovakvih organizacija jeste da svojim objektivnim analizama i studijama pozivaju političare na odgovorno ponašanje. Započinjanjem određene debate i vršenjem pritiska, *think tank*-ovi kreiraju javno mnjenje koje će naterati političare da dostave kredibilne podatke, koje kasnije drugi akteri treba da koriste za izradu evaluacionih izveštaja.¹¹³

¹¹¹ Intervju sa predstavnikom Bruegela, Brisel, 1. april 2014.

¹¹² Intervju sa višim analitičarem u CEPS-u, Brisel, 3. april 2014.

¹¹³ Intervju sa predstavnicom Generalnog sekretarijata Evropske komisije, Brisel, 1. april 2014.

III. Praćenje i evaluacija javnih politika u Srbiji – koncepti u nastanku

III.1. Pravni i institucionalni okvir

Srbija nema sistemski uređen pristup praćenju i evaluaciji javnih politika. Sistem planiranja politika, koji bi bio osnov za uređenje praćenja i evaluacije nije u dovoljnoj meri konsolidovan, dok hijerarhija planskih i strateških dokumenta Vlade nije jasno uspostavljena i njihovi funkcionalni odnosi nisu određeni.¹¹⁴ U nedostatku postavljanja prioriteta odozgo-nadole, što bi se obezbedio većim uplivom centra vlade u koordinaciju rada ministarstava i kontrolu kvaliteta, resorna ministarstva razvijaju sektorske strategije bez uzimanja u obzir da li se one uklapaju u dugoročne i srednjoročne razvojne ciljeve države. Kao rezultat, postoji više od sto strategija na snazi sa različitim vremenskim okvirima i neusaglašenim ciljevima, što stvara teškoće u njihovoj doslednoj implementaciji. Pored toga, većina strateških dokumenata nije povezana sa budžetskim okvirom niti sadrži finansijski okvir za implementaciju i jasno definisane indikatore učinka, što u najvećem broju slučajeva dovodi do toga da se ne prati napredak u sprovođenju strategija.¹¹⁵ Iz navedenog sledi da nedovoljno koherentan sistem strateškog planiranja u Srbiji znatno sprečava razvijanje sistema i dobrih praksi praćenja i evaluacije.

Pored nedostatka u pogledu prioritizacije i strateškog planiranja, kreiranje politika u Srbiji odlikuje nerazvijenost faze formulacije (utvrđivanja) politika. Naime, donošenje odluka se odvija bez posvećivanja pažnje definisanju prioriteta, analizi problema, identifikovanju opcija politike, njihovom poređenju, proceni uticaja i odabiru najpoželjnije opcije. Zbog takvih praksi je nemoguće postaviti indikatore za merenje uspeha politike, praćenje implementacije i evaluaciju njenog opštег uticaja.¹¹⁶

Strategija za reformu javne uprave, doneta u januaru 2014, između ostalog predviđa unapređenja u pogledu strateškog planiranja i koordinacije javnih politika. Predviđeno je usvajanje Metodologije integrisanog sistema planiranja javnih politika, koja uređuje proces strateškog planiranja od utvrđivanja prioriteta i ciljeva Vlade, preko strateških planova organa državne uprave do izrade Godišnjeg plana Vlade, i obezbeđuje povezanost navedenog procesa sa procesom programskog budžetiranja.¹¹⁷ Konkretno u vezi sa praćenjem i evaluacijom, Strategija navodi da oni predstavljaju „nužan preduslov za unapređenje efikasnosti i delotvornosti javnih politika u ostvarivanju ciljeva“, te da je „neophodno unaprediti administrativne kapacitete i tehnička znanja u oblastima statistike, analize i projekcija koje su od ključne važnosti za formulisvanje pouzdanih ekonomskih i razvojnih politika utemeljenih na tačnim podacima“.¹¹⁸ Nacrt akcionog plana za sprovođenje Strategije, koji je u momentu štampanja studije bio u procesu javne rasprave, detaljno je razradio ove odredbe Strategije, posebno imajući u vidu ulogu novoosnovanog Republičkog sekretarijata za javne politike.

Zakon o državnoj upravi propisuje da „organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svoga delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena.“¹¹⁹ Istraživanje je, pak, pokazalo da u praksi ministarstva, čak i kada sakupljaju podatke i informacije, nemaju dovoljno razvijene kapacitete za obavljanje analiza u svrhu praćenja i evaluacije. Prema nalazima dosadašnjih istraživanja, praćenje se odvija samo kod nekih strateških dokumenata i njihovih akcionih

¹¹⁴ Milena Lazarević, et al. „Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU – kako do rezultata za Srbiju“, Centar za evropske politike, GIZ, 2013, str. 41.

¹¹⁵ *Ibid.*, str. 51–53.

¹¹⁶ *Ibid.*, str. 31–38.

¹¹⁷ Strategija za reformu javne uprave, „Službeni glasnik RS“, br. 020-656/2014, str. 21. Strategija je dostupna na internet stranici Vlade RS. o

¹¹⁸ Strategija za reformu javne uprave, *op.cit.*, str. 23.

¹¹⁹ Zakon o državnoj upravi Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 101/2007, član 13.

planova, uglavnom putem pripreme redovnih ili povremenih izveštaja o sprovođenju strategija i akcionih planova.¹²⁰ Međutim, u slučaju problema ili odstupanja u sprovođenju strategija i akcionih planova, podaci dobijeni praćenjem se ne ugrađuju u proces donošenja odluka, niti su identifikovane prakse praćenja sprovođenja zakonskih propisa i njihovih efekata.¹²¹

Ukoliko se izuzmu pozitivne prakse Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU), praksa sprovođenja evaluacija javnih politika je nepostojeća. Retrospektivne (*ex post*) evaluacije po pravilu se sprovode jedino kao rezultat spoljne inicijative i pritiska, u sklopu projekata tehničke pomoći ili podrške od strane organizacija civilnog društva.¹²²

III.1.a. Sektor državne uprave

Metodologija

Strategija za reformu javne uprave (Strategija RJU) ističe da dosadašnji sistem praćenja i evaluacije sprovođenja reforme javne uprave nije rađen na sistematski način, već se zasnivao na *ad hoc* i neusaglašenom izveštavanju. Ona predviđa uvođenje obaveznih kvartalnih/polugodišnjih izveštaja svih nosilaca aktivnosti, koji se dostavljaju nadležnom ministarstvu (Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave), a koji će biti predmet razmatranja na sednicama/sastancima struktura za upravljanje reformom o kojima će biti reči u nastavku.

Strategija predviđa usvajanje posebne metodologije za izradu izveštaja o praćenju koji će uključiti strukturirane informacije, komentare, preporuke i aneks koji daje detalje o sprovođenju Akcionog plana, njegovim ishodima i rezultatima. Pored metodologije, predviđen je i razvoj drugih instrumenata, poput obrazaca za izveštavanje i info-sistema, za potrebe praćenja i evaluacije reforme. U pogledu evaluacija, Strategija navodi da je pored sistema internih evaluacija potrebno obezbediti nezavisno spoljno vrednovanje, kroz uključivanje obrazovnih i drugih stručnih institucija, civilnog društva,

relevantnih međunarodnih organizacija i nezavisnih kontrolnih tela. Najzad, relevantno je da Strategija navodi da će se dobijene informacije koristiti u planiranju korektivnih aktivnosti u slučaju da njena primena zaostaje za planiranim tempom i očekivanim rezultatima.¹²³

Strukture za upravljanje reformom javne uprave

U pogledu struktura za upravljanje reformom, što podrazumeva i njeno praćenje i evaluaciju, Strategija predviđa četiri nivoa struktura, čiji su predviđeni sastav, uloge, funkcije opisani sa dosta detalja. Međutim, Akcionim planom za sprovođenje Strategije¹²⁴ donekle je revidirana struktura za praćenje i koordinaciju reforme javne uprave predviđena Strategijom. U tom pogledu, namera Akcionog plana, kao dokumenta koji operacionalizuje Strategiju, jeste da pojednostavi prilično složenu i donekle rascepkanu strukturu koja je Strategijom predviđena, bez narušavanja temeljnosti i sveobuhvatnosti te strukture.¹²⁵

Na prvom nivou reformu prati Odsek za sprovođenje reforme javne uprave i stručno usavršavanje unutar Sektora za državnu upravu, radnopravne odnose i plate u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave.¹²⁶ Uspostavljanjem ovog odseka, u ministarstvu nadležnom za koordinaciju i sprovođenje reforme državne/javne uprave prvi put se kreira interni kapacitet za ove poslove. Takođe, dok je Strategijom bilo predviđeno da prvi nivo koordinacije čine i „kontakt osobe“ u drugim organima državne uprave, Akcioni plan predviđa da je međuministarska Projektna grupa sastavljena od ovih kontakt osoba u stvari drugi nivo koordinacije. Na taj način iz strukture je eliminisana Projektna grupa koju čine sekretari ministarstava, iako se svakako može razumeti da „kontakt osobe“ u organima državne uprave mogu biti imenovane na nivou sekretara odnosno pomoćnika direktora za opšte poslove.¹²⁷ Kontakt

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Nacrt akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, avgust 2014, <www.mduls.gov.rs>

¹²⁵ Iz intervjuja sa predstnikom Kabineta ministra državne uprave i lokalne samouprave, 20. avgust 2014.

¹²⁶ Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, avgust 2014.

¹²⁷ Iz intervjuja sa predstnikom Kabineta ministra državne uprave i lokalne samouprave, 20. avgust 2014.

¹²⁰ Milena Lazarević i Marko Obradović, „Map of Policy Cycle at Central Government Level in Serbia”, Reforming Policy Coordination and the Centre of Government – Third Phase, project funded by the European Union, Beograd, 2014.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

osobe u stvari predstavljaju pojedinice koji bi u svakom organu državne uprave bili zaduženi za praćenje, izveštavanje i evaluaciju sprovođenja Strategije.¹²⁸ U trenutku zaključivanja rada na ovoj studiji, nisu bili poznati dodatni detalji u pogledu profila ovih osoba, iako je na intervjuu u Kabinetu ministra istaknuto da se može očekivati da to budu predstavnici sekretarijata ministarstava i/ili drugih organizacionih jedinica nadležnih za opšte poslove, poslove planiranja i izveštavanja o radu, i sl. O zadacima Projektnе grupe Strategija kaže:

„Međuministarska projektna grupa ima stručnu ulogu u koordinaciji i praćenju procesa sprovodenja Strategije RјU. Zadaci članova ove projektne grupe prvenstveno su usmereni na stručnu koordinaciju i utvrđivanje izveštaja o sprovodenju Strategije RјU. Ovim mehanizmom obezbeđuje se aktivno učešće svih relevantnih državnih organa u procesu reforme javne uprave.“

Strategija takođe predviđa i specifične zadatke Međuministarske projektne grupe, koji uključuju i „usvajanje izveštaja o sprovođenju i evaluaciji rezultata postignutih Strategijom RјU (odnosno odgovarajućim akcionim planom na osnovu nalaza organizacione jedinice ministarstva nadležnog za poslove državne uprave)“, kao i učestvovanje u evaluaciji rezultata sprovodenja Strategije RјU (svaki član iz delokruga rada svog organa). Opisani predviđeni zadaci Projektnе grupe ne razrađuju funkciju praćenja strategije (npr. ne pominje se razmatranje ispunjenosti indikatora u Akcionom planu i sl.), osim što uključuju usvajanje izveštaja. Kada je u pitanju evaluacija, predviđeno je učešće Projektnе grupe u toj funkciji, ali bez daljeg opisa kako bi se ta uloga sprovodila. Predviđeno je da se njeni sastanci održavaju jednom mesečno ili čak češće po potrebi, na predlog MDULS.

Iako Strategijom nije bilo previđeno učešće eksternih predstavnika, naročito civilnog društva, u radu međuministarske Projektne grupe, Ministarstvo, podstaknuto učešćem u projektu „Praćenje i evaluacija javnih politika uz podršku civilnog društva“ razmatra mogućnost njihovog uključivanja u sastav Grupe.¹²⁹ U tom slučaju bila bi iskorišćena struktura koju je Kancelarija

za evropske integracije oformila za uključivanje civilnog društva u programiranje pretprištupne pomoći EU – „Sektorske organizacije civilnog društva“ (SEKO) – gde je reforma javne uprave jedan od sektora u kojima su organizacije organizovane.¹³⁰ Na ovaj način, obezbedila bi se reprezentativnost organizacija koje su uključene u rad Posebne grupe, kao i diseminacija informacija ka drugim OCD aktivnim u oblasti reforme javne uprave, koje čine sastavni deo ove sektorske mreže (oko trideset organizacija).¹³¹

Na trećem nivou – koji istovremeno predstavlja i prvi politički nivo koordinacije – reformom će upravljati Kolegijum državnih sekretara, koji osniva Savet za reformu javne uprave (četvrti nivo koordinacije) kao svoju radnu grupu. Za razliku od Saveta, koji okuplja sve *relevantne* ministre, Kolegijum okuplja državne sekretare svih ministarstava (ili savetnike ministara), kao i predstavnike institucija pri centru Vlade na nivou zamenika (Republički sekretarijat za zakonodavstvo, Kancelarija za evropske integracije, Republički sekretarijat za javne politike, npr.).¹³² Strategija navodi da Kolegijum treba da „raspravlja o pitanjima koja su značajna za reformu javne uprave. Ovo se odnosi naročito na pitanja o kojima se ne postigne konsenzus na stručnom nivou. Redovna zasedanja ovog tela odnose se prvenstveno na praćenje izveštaja o evaluaciji uspešnosti sprovodenja Strategije RјU odnosno Akcionog plana. Kolegijum državnih sekretara predlaže pitanja za razmatranje na zasedanjima Saveta za reformu javne uprave.“ Kolegijum je obrazovan na konstitutivnoj sednici Saveta za reformu javne uprave 28. avgusta 2014.¹³³

Četvrti nivo upravljanja predstavlja Savet za reformu javne uprave, povremeno radno telo Vlade na čijem je čelu predsednik Vlade. Njegov zamenik je ministar državne uprave, dok su članovi relevantni resorni ministri, ministar finansija, član Vlade zadužen za evropske integracije (ministar bez portfelja u sadašnjoj Vladi), generalni sekretar Vlade, direktor Republičkog sekretarijata za javne politike i direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

¹²⁸ Videti: <<http://www.cdspredlaze.org.rs/>>

¹²⁹ Iz intervjuja sa predstavnikom Kabineta ministra državne uprave i lokalne samouprave.

¹³⁰ Rešenje o obrazovanju Kolegijuma državnih sekretara, Savet za reformu javne uprave, 28. avgust 2014.

¹³¹ Dopuna intervjuja sa predstavnikom Kabineta ministra državne uprave i lokalne samouprave, 29. avgust, 2014.

¹²⁸ Strategija reforme javne uprave 05 broj 020-656/2014, odeljak III.A.3. Unapređenje sistema strateškog planiranja i koordinacije javnih politika.

¹²⁹ Na osnovu intervjuja sa predstavnikom Kabineta ministra državne uprave i lokalne samouprave.

Odluka o obrazovanju Saveta za reformu javne uprave doneta je 24. jula 2014.¹³⁴ Za razliku od ranijih sastava Saveta za reformu državne uprave, usled proširenog mandata na reformu *javne* uprave (do sada se Savet bavio reformom *državne* uprave u užem smislu), Savet sada okuplja veći broj ministara, pri čemu je kriterijum za izbor bio nadležnost za pojedinačne podsisteme u sistemu javne uprave.¹³⁵ Tako su, na primer, u sastav Saveta ušli i ministri nadležni za javne službe (prosveta, zdravstvo, socijalna zaštita, kultura, sport), ministar unutrašnjih poslova, itd. Novinu predstavlja i prisustvo direktorke nove institucije u sistemu – Republičkog sekretarijata za javne politike.

Odlukom o obrazovanju Saveta definisani su i njegovi zadaci, koji između ostalog uključuju utvrđivanje predloga strateškog razvoja javne uprave, iniciranje i predlaganje Vladi mera i aktivnosti koje se odnose na reformu javne uprave, promovisanje i praćenje reforme, naročito sa aspekta uključivanja principa i ciljeva reforme javne uprave u sektorske strategije i planske akte. Nakon obrade u MDULS i razmatranja na nižim nivoima koordinacije, Savet razmatra gođišnje izveštaje o sprovodenju reforme.

Perspektiva praćenja i evaluacije u sektoru državne uprave

Budući da su kapaciteti nadležnog ministarstva za praćenje i evaluaciju u povoju, a da se strukture za koordinaciju tek uspostavljaju, ne može se govoriti o delotvornosti predviđenog sistema. Uvidom u Nacrt akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave stiče se utisak da će praćenje reforme biti gotovo isključivo implementaciono/procesno, budući da taj dokument sadrži gotovo isključivo procesne i autput indikatore. Kroz projekat Evropske unije i Svetske banke *Monitoring and Evaluation Capacity Development for the Western Balkans and Turkey* između ostalog je analizirano trenutno stanje indikatora u oblasti reforme javne uprave i pružena je pomoć nadležnom ministarstvu u pogledu korišćenja indikatora razvijenih u okviru ovog projekta. Međutim, do trenutka štampanja studije, finalni izveštaj o rezultatima ovog projekta, koji bi dao uvid u zapaženo stanje u ovoj oblasti, nije bio objavljen. Može se zaključiti da će stvaranje uslova za praćenje za-

novano na rezultatima svakako sačekati neku od budućih verzija Akcionog plana, a možda i same Strategije reforme javne uprave. Ipak, detaljne odredbe strateškog i planskog dokumenta o strukturama za praćenje i evaluaciju, kao i pomaci u njihovom uspostavljanju koji su učinjeni do ulaska ove studije u štampu, predstavljaju veliki pomak u odnosu na ranije faze reforme državne uprave.

III.1.b. Sektor socijalne politike i zapošljavanja

Sektor socijalne politike i zapošljavanja ima nekoliko primera dobro razvijenog sistema praćenja i evaluacije. U okviru sektora zapošljavanja istaknuta je uloga nekoliko institucija u vezi sa praćenjem izvršenja Nacionalne strategije zapošljavanja, dok u oblasti socijalne politike najistaknutiju ulogu ima Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (u daljem tekstu SIPRU tim).¹³⁶

Praćenje izvršenja ciljeva koji su postavljeni kroz politiku zapošljavanja sprovodi se preko Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011–2020. Sa njom je povezan i Nacionalni akcioni plan zapošljavanja (NAPZ) kroz koji se definišu ciljevi politike zapošljavanja, mere za postizanje tih ciljeva, finansijska sredstva kao i institucije koje prate njihovo izvršenje. Mere aktivne politike zapošljavanja i druge planirane aktivnosti u okviru NAPZ, sprovodi ministarstvo nadležno za poslove zapošljavanja, Nacionalna služba za zapošljavanje (NZS), kao i drugi državni organi, institucije i socijalni partneri.

U sektoru socijalne zaštite istaknuta je uloga SIPRU tima koji je kroz Strategiju za smanjenje siromaštva (SSS) više od jedne decenije obedinjavao rad nekoliko ministarstava, drugih državnih institucija i nevladinog sektora na pitanjima formulisanja, sprovodenja, praćenja i izveštavanja o SSS. Strategija o socijalnoj zaštiti je prestala da važi 2009, a nakon toga nije usvojena nova strategija za period do 2020. Uprkos tome, i dalje se kroz aktivnosti SIPRU tima radi na izradi i praćenju indikatora koji su relevantni za oblast socijalne zaštite. Tako je početkom 2011. Vlada usvojila Prvi nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva u Republici Srbiji za period 2008–2010. S tim

¹³⁴ Službeni glasnik RS br. 79/2014.

¹³⁵ Intervju sa predstavnikom Kabineta ministra državne uprave i lokalne samouprave, 20. avgust 2014.

¹³⁶ The World Bank Group, „Monitoring and Evaluation Capacity Development for the Western Balkans and Turkey“, INCEPTION REPORT P128734, april 2013, str. 86–89

u vezi, SIPRU tim je aktivno radio na definisanju novih indikatora socijalne isključenosti kao i prikupljanju podataka u te svrhe, a pre svega sprovođenju, po prvi put u našoj zemlji, Ankete o prihodima i uslovima života (SILC – *Statistics on income and living conditions*).

Pored ove dve, postoji skoro dvadeset poprečnih strategija koje se odnose na oblasti poput zaštite na radu, nasilja nad decom i starenja, a nadležnost za njih je obično podeljena između Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja i drugih institucija. Za praćenje ovih strategija, svako ministarstvo koristi svoje indikatore, tako da ne postoji usaglašenost i koordinacija između različitih institucija. Dodatno, ne postoji jedna sektorska strategija koja bi obuhvatila oblast socijalne politike i zapošljavanja.

Sektor socijalne politike

Nakon 2001., osnovni cilj reformi sistema socijalne zaštite bio je da se u prvom redu postigne njegova stabilizacija, s obzirom na značajnu urušenost sistema tokom 90-tih godina, a potom i da se poboljša njegova efikasnost. S obzirom na prirodu usluga iz domena socijalne zaštite, izgradnja novog sistema je zahtevala aktivnu uključenost nevladinog sektora u fazama formulisanja i sprovođenja mera socijalne politike, a potom i evaluacije njihovih efekata. Dva projekta koja su zamišljena da podstaknu saradnju vladinog i nevladinog sektora odnosila su se na formiranje Fonda za finansiranje invalidskih udruženja 2002. godine, a godinu dana kasnije i Fonda za socijalne inovacije.¹³⁷

U pogledu zakonodavnog okvira u periodu od jedne decenije, dva puta je menjan krovni Zakon o socijalnoj zaštiti, ali i Zakon o finansijskoj podršci porodicama sa decom (prvi put nakon 20 godina). Reforme socijalnih usluga su uključile i osnivanje Fonda za socijalne inovacije, koji je podržao pružanje socijalnih usluga na lokalnom nivou. Fond je predstavljao jedinstvenu instituciju u regionu jer je podsticao saradnju između lokalnih samouprava i OCD i imao je za cilj prenošenje lokalnih inovacija u pružanju socijalnih usluga na nacionalni nivo.

Međutim, važno je istaći da je rad na usvajanju i sprovođenju Strategije za smanjenje siromaštva (SSS) bio jedan od najznačajnijih proce-

sa koji je pružao impuls promenama u raznim delovima sistema socijalne zaštite, od zakonodavnog okvira, do promena u načinu pružanja usluga na lokalnom nivou. Po ugledu na proces izrade i praćenja sprovođenja SSS u drugim zemljama, i u Srbiji je prepoznat značaj uloge OCD u svim fazama ovog procesa.¹³⁸ S tim u vezi, Tim za implementaciju SSS je odigrao značajnu ulogu u povezivanju vladinog i nevladinog sektora i aktivnoj promociji uključivanja OCD u proces izrade, ali i praćenja i evaluacije sprovođenja SSS. Kasnije je Tim prerastao u Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i do današnjih dana prepoznaće se kao ključni akter u pomenutim procesima.

Sektor zapošljavanja

U sektoru zapošljavanja, aktivnosti praćenja su najizraženije u vezi sa Nacionalnom strategijom zapošljavanja. Otkako je doneta prva strategija za period 2005–2010, a potom i nova za period 2011–2020, intenzivno se prati izvršenje ciljeva strategije. Pre svega, svake godine se izrađuje Nacionalni akcioni plan zapošljavanja (NAPZ) kroz koji se definišu ciljevi politike zapošljavanja, mere za postizanje tih ciljeva, finansijska sredstva kao i institucije koje prate njihovo izvršenje.

Mere aktivne politike zapošljavanja i druge planirane aktivnosti u okviru NAPZ sprovodi Ministarstvo za rad i zapošljavanje, Nacionalna služba za zapošljavanje (NZS), kao i drugi državni organi, institucije i socijalni partneri.

Efikasnost i efektivnost programa i mera aktivne politike zapošljavanja utvrđenih NAPZ koje sprovodi NSZ, prati se putem Sporazuma o učinku Nacionalne službe za zapošljavanje, koji zaključuju Ministarstvo i NSZ. Tim sporazumom bliže se uređuju zadaci, obaveze, ciljevi i rezultati u domenu politike zapošljavanja za konkretnu godinu, rokovi za sprovođenje pojedinih programa i mera, odgovornosti pojedinačnih institucija, načini izveštavanja i dr. Svaka tri meseca NSZ podnosi izveštaj o radu, kao i godišnji pregled učinka. Ne postoji posebna jedinica u Ministarstvu kojoj se izveštava o izvršenju NAPZ, već postoji radna grupa

¹³⁸ Vlada je imenovala Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) da preuzeče vodeću ulogu u olakšavanju uključivanja organizacija civilnog društva u proces formulacije SSS. Na osnovu prioriteta postavljenih u SSS, kasnije je razvijena i Strategija razvoja socijalne zaštite koja je pokrenuta 2005.

¹³⁷ Boris Begović et al., „Četiri godine tranzicije u Srbiji, Centar za liberalno demokratske studije, 2005, str. 348.

koju čine predstavnici resornog ministarstva, Ministarstva finansija, Ministarstva omladine i sporta, Stalna konferencija gradova i opština, sindikati, Unija poslodavaca, Privredna komora Beograda i predstavnici Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA). Značajno je istaći da su članovi radne grupe i zaposleni u Republičkom zavodu za statistiku, što je značajno sa aspekta prikupljanja neophodnih podataka za izradu novih i praćenje tekućih indikatora u oblasti zapošljavanja.

Sektor za zapošljavanje u okviru Ministarstva podnosi Vladi godišnji izveštaj o sprovođenju NAPZ na osnovu izveštaja sprovedenih aktivnosti koji su podnela ostala ministarstva i institucije.

Indikatore za praćenje sprovođenja strategije zapošljavanja kroz NAPZ definiše NSZ, tačnije, ogranci službe, dok direktorat ima savetodavnu ulogu u definisanju indikatora. Podaci za izveštavanje dolaze iz eksternih izvora, uglavnom Ankete o radnoj snazi i ankete RAD, podataka koje prikupljaju NZS, druga ministarstva i socijalni partneri. U izradi novih indikatora, kako ističu predstavnici Ministarstva rada,¹³⁹ konsultuje se Evropska strategija zapošljavanja.

Takođe, Ministarstvo je uključeno u projekte koje sprovode međunarodne razvojne institucije. Tako, na primer, projekat Svetske banke koji se odnosi na kapacitete zemalja zapadnog Balkana u domenu praćenja i evaluacije, a posebno u razvijanju indikatora, sadrži nekoliko preporuka za sektor zapošljavanja.¹⁴⁰ Eksperti Svetiske banke predložili su listu indikatora koje bi trebalo razviti i pratiti u narednom periodu. U Srbiji se većina indikatora već prati kroz NAPZ, ali neki poput sledećih nedostaju:

- Koeficijent varijacije zaposlenosti između regiona: Radna grupa za NAPZ prati stopu zaposlenosti i nezaposlenosti po regionima, razvrstane prema polu, međutim, da bi se izračunala varijabilnost ove stope između regiona, radnoj grupi je potrebno više eks-

pertize nego što je trenutno imaju zaposleni u Ministarstvu. Za potrebe računanja novih indikatora, poput ovog, potrebna je saglasnost članova Radne grupe koji su zaposleni u Republičkom zavodu za statistiku (RZS).

- Udeo zaposlenih u sektorima koji imaju natprosečnu produktivnost: Ovo je primer indikatora u kojem je sadržan pokazatelj (produktivnost) koji se ni u samom RZS ne prati redovno (poslednji podaci su objavljeni 2012. godine).

Do sada su evaluacije, posebno u oblasti aktivne politike zapošljavanja, rađene kroz projekte pretpripravne pomoći Evropske unije, i to od strane mahom međunarodnih ali i domaćih eksperata, s obzirom da Ministarstvo nema finansijske resurse da samostalno angažuje institucije koje bi sprovodile evaluaciju. Ove godine u završnu fazu ulazi projekat pod nazivom „Podrška kreiranju politike zapošljavanja“, koji finansira Evropska unija preko Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, a sprovodi HD European Consulting Group (HD ECG) u konzorcijumu sa Pole Emploi, Office for Economic Policy and Regional Development (EPRD) i FREN-om. Korisnik projekta, pored Ministarstva rada, jeste i Nacionalna služba za zapošljavanje. Faza implementacije projekta započela je u novembru 2012., a projekat će trajati do septembra 2014. Cilj projekta je da integriše sistem za prognoze, praćenje i evaluaciju u dizajn i sprovođenje aktivnih mera politike zapošljavanja. Prva komponenta projekta nastoji da unapredi metodologiju za prognoziranje, praćenje i evaluaciju. Dodatno, projekat nastoji da unapredi upotrebu podataka dobijenih kroz sprovedena istraživanja, kako za izradu NAPZ, tako i radi operativnog planiranja u okviru Nacionalne službe za zapošljavanje. Druga komponenta projekta bi trebalo da unapredi procedure za pripremu NAPZ za 2014. i 2015. godinu – na osnovu podataka i praćenja sa tržišta rada, u skladu sa prioritetima EU u oblasti politike zapošljavanja i procene efikasnosti prethodnih NAPZ.

¹³⁹ Intervju sa Dragicom Ivanović, načelnicom Odeljenja za aktivnu politiku zapošljavanja, Sektor za zapošljavanje, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.

¹⁴⁰ World Bank Group, „Monitoring and Evaluation Capacity Development for the Western Balkans and Turkey: Developing Sector Level Indicators“ P128734, 2014, str. 17–18.

III.2. Civilno društvo u Srbiji i iskustvo sa praćenjem i evaluacijom

Civilni sektor obuhvata ne samo udruženja građana, već i medije, sindikate i poslodavce kao socijalne partnere, i ostale važne društvene aktere koji partnerski učestvuju u procesima reforme i izgradnji sveukupnog međusobnog povjerenja u procesima demokratizacije institucija i društva uopšte.¹⁴¹ OCD čine „...organizacione strukture čiji članovi imaju ciljeve i odgovornosti koje su od opštег interesa, a koje deluju kao posrednici između organa vlasti i građana“.¹⁴² Ova studija, međutim, civilno društvo shvata uže, time što se fokusira na udruženja građana, nevladine neprofitne organizacije i nezavisne istraživačke centre/institute.

Istraživanje uključenosti civilnog sektora u proces praćenja i evaluacije javnih politika bazirano je na: (1) kabinetskoj analizi sekundarnih podataka o civilnom društvu u Srbiji, (2) analizi rezultata empirijskog istraživanja koje je sprovela organizacija *Hajde da...* od 23. aprila do 3. juna 2013. i koje je putem *on-line* ankete obuhvatilo 220 organizacija civilnog sektora u Srbiji i (3) analizi empirijskih podataka koji su sakupljeni kroz posebno terensko istraživanje sprovedeno u okviru ovog projekta: u periodu od marta do maja 2014. sa organizacijama civilnog društva organizovani su intervjuji, okrugli stolovi i sprovedena je *on-line* anketa. Na taj način obuhvaćeno je 20 organizacija civilnog društva koje pretežno imaju sedište u Beogradu, i u najvećem broju su osnovane nakon demokratskih promena 2000. godine. Najveći broj ispitanih organizacija se bavi nadzorom javnih politika i zagovaranjem, a manji broj istraživačkom delatnošću i neposrednim osnaživanjem građana. Gotovo sve organizacije finansiraju svoje delatnosti na projektnoj osnovi stranih donatora. Drugim rečima, ove organizacije nemaju stabilne i trajne izvore finansiranja.

Opsežno istraživanje koje je sprovela organizacija *Hajde da...* pokazuje da Beograd i Vojvodina prednjače po broju i koncentraciji organizacija civilnog društva. Skoro 65% svih OCD je registrisano u ova dva regiona. Tokom 2000-ih primetan je izraziti porast broja organizacija civilnog društva. Većina organizacija (56%) osnovana je 2005. ili kasnije, dok je nešto manje od četvrtine organizacija (22%) osnovano pre 2000. Međutim, trend osnivanja zadržan je i po izbijanju ekonomске krize (isti procenat osnovanih organizacija u periodu 2005–2009. i 2010–2013). Najzastupljenije oblasti delovanja organizacija su socijalne usluge (19%), životna sredina (18%), obrazovanje i istraživanja (18%), briga o deci i mladima (17%), zakon, javno zastupanje i politika (13%) i kultura (11%). Sve ostale oblasti delovanja zastupljene su u znatno manjem broju organizacija.

III.2.a. Organizacione karakteristike OCD u Srbiji

Organizacije civilnog društva su uglavnom male ili mikroorganizacije, sa izrazito malim brojem zaposlenih. Prosečan broj zaposlenih u organizaciji (okvirno tri zaposlena prema nalazima ovog istraživanja) manji je (u nekim slučajevima i višestruko) od prosečnoj broja saradnika ili volontera.

U pogledu organizacije i načina rada koje primenuju, to može da znači sledeće:

I Organizacije civilnog društva u Srbiji su „organizacije posvećenih pojedinaca“:

- Osnivaju ih ljudi koji „grizu za svoju ideju“, koji žive problem zbog kog su i osnovali organizaciju pa i ideju i organizaciju doživljavaju „svojom“.
- Da bi bio siguran da se stvari odvijaju kako treba, lider organizacije obavlja koordinaciju rada kroz direktnu kontrolu, što je vrlo kognitivno i fizički zahtevno.
- To, takođe, verovatno ukazuje i na nizak nivo formalizacije i standardizacije u radu – a to može da ih odvede u improvizaciju i metodološki osporive inicijative.
- Predstavnici OCD (lideri, oni koji ih vode) to mogu da izdrže uglavnom zbog toga što su mlađi i visoko obrazovani, ali taj entuzijazam ima rok trajanja. Dakle, OCD u Srbiji su

¹⁴¹ O stanju u civilnom sektoru u Srbiji, pogledati Balkan Civil Society Acquis Strengthening the Advocacy and Monitoring Potential and Capacities of CSOs, „Serbia Report 2013 Monitoring Matrix for Civil Society Development“, Balkan Trust for Democracy, Civic Initiatives, 2013.

¹⁴² Mišljenje Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta o ulozi i doprinosu organizacija civilnog društva izgradnji Europe (CESE 851/1999), 1999, str. 21. Dostupno na: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/actes_sco_en.pdf>

uglavnom organizacije izuzetno posvećenih pojedinaca (mladih, visokoobrazovanih i samosvesnih) koji imaju energiju da se uhvate u koštač sa problemom koji je u oblasti njihovih interesovanja.

- Kao takvi, oni uglavnom nisu skloni delegiranju, pa raspon kontrole – broj ljudi koji neposredno kontrolisu – može mnogo da naraste i prevaziđe fizičke i kognitivne kapacitete pojedinca da efikasno upravlja. U sproveđenju svojih aktivnosti OCD se oslanjaju na saradnike i volontere, ali ukoliko je njihov broj velik tako da jedan predstavnik OCD koordinira/kontroliše veliki broj volontera, dolazi do organizacionih neusklađenosti što je sigurno jedan od razloga nefikasnosti u sproveđenju akcija OCD.

II Organizaciona struktura i ljudski resursi:

- U ovako organizovanim strukturama uglavnom *svi rade sve*: zbog malog broja zaposlenih ne postoji specijalizacija, već zaposleni deluju na prilično širokom frontu aktivnosti.
- Da bi to uspeli, oni moraju da imaju vrlo raznovrsna znanja i sposobnosti (od operativnih do menadžerskih).
- Pozitivne posledice takvog rada mogu biti zadovoljstvo zaposlenih i angažovanih volontera raznovrsnošću poslova koje obavljaju, kao i fleksibilnost.

Negativne posledice mogu biti niska produktivnost (delotvornost) kao i frustriranost i nezadovoljstvo usled preopterećenosti i nepovezanosti poslova. To znači da, iako im se dopada situacija u kojoj nema radne monotonije, angažovani u ovakvim organizacijama mogu da budu frustrirani obimom i nepovezanošću poslova i zadataka koje obavljaju.

Praksa uključivanja organizacija civilnog društva u proces praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji nije dovoljno razvijena. Predstavnici organizacija civilnog društva u Srbiji smatraju da javnost uopšte ne prepoznaće ili ne prepoznaće u dovoljnoj meri značaj praćenja i evaluacije javnih politika u Srbija organizacije civilnog društva još uvek nisu na prvi način uključene u ove procese.

- i. U čvrstoj vezi sa tom činjenicom jeste saznanje da i među aktivnostima samih organizacija

nije u dovoljnoj meri zastupljena praksa praćenja i evaluacije javnih politika. Na sreću, određena iskustva u ovoj oblasti ipak postoje, tako da se može reći da i u Srbiji postoje OCD koje su bile uključene u proces praćenja i/ili evaluacije neke javne politike.

Fokus 11: Bezbednost

Praćenje i evaluacija su deo skoro svakog projekta koji sprovodi Beogradski centar za bezbednosnu politiku. Svako praćenje se pokreće na osnovu specifične metodologije koja se razvija u zavisnosti od teme koja se obrađuje. Kroz projekt „Partnerstvo za integritet sektora bezbednosti“ prati se proces usvajanja i primene planova integriteta, te sprovođenje javnih nabavki u sektoru bezbednosti. Projekt „Mapiranje i nadgledanje reforme sektora bezbednosti u Srbiji“ je inicirao redovno praćenje napretka reforme sektora bezbednosti u Srbiji i njene bezbednosne integracije. U skladu s tim, definisani su specijalni pokazatelji, metode i instrumenti praćenja i merenja dinamike i zahvata reforme, a rezultati istraživanja su predstavljeni u „Godišnjaku reforme sektora bezbednosti u Srbiji“. Kroz projekt „A-COP: Civilno društvo protiv korupcije u policiji“ prati se proces primene antikorupcijskih mera u policiji i stavovi građana i policajaca o korupciji u policiji. Pored toga, organizacija je članica koalicije „PrEUgovor“ koja prati proces pregovora o pristupanju sa Evropskom unijom u poglavljima 23 i 24, a najviše sledeće teme: borba protiv korupcije u sektoru bezbednosti, zaštita ljudskih prava (uključujući i zaposlene u sektoru bezbednosti), rodna ravnopravnost u sektoru bezbednosti, migracije i bezbednost, borba protiv organizovanog kriminala, Šengen i policijska saradnja. Postoje različite forme objavljanja nalaza. Najčešće u obliku izveštaja koji su dostupni na internet stranici, ali postoje i štampani primerci. Pored izveštaja, Beogradski centar za bezbednosnu politiku objavljuje i predloge praktičnih politika, kao i analize o konkretnim (aktuuelnim) problemima. Aktivni su na društvenim mrežama, kako organizacija, tako i pojedini istraživači. Postoje i veb stranice <http://reforma.bezbednost.org> i <http://korupcija.bezbednost.org> koje prikazuju rezultate praćenja i istraživanja. Postoje još neki načini prezentovanja, ali su oni deo zagovaračkih aktivnosti.

Izvor: Odgovor na upitnik

Međutim, daleko je veći broj organizacija civilnog društva koje nikada nisu bile uključene u navedeni proces i koje nemaju nikakvog iskustva o tome kako se uključiti i obaviti ove aktivnosti. Dva razloga se mogu izdvojiti kao ključna za takvu situaciju: (1) država nedovoljno stimuliše organizacije civilnog društva da se uključe u praćenje i evaluaciju i (2) organizacije civilnog društva same po sebi nemaju motivaciju da se uključe. Većina predstavnika organizacija civilnog društva kaže da se opredelila za ovaj sektor iz jednog od dva razloga: prvo, civilni sektor im pruža mogućnost da rade ono što misle da je važno, i drugo, da bi kroz civilno društvo do-prineli društvenim promenama. Ostali motivi javljaju se u znatno manjem broju slučajeva. U tom smislu, može se zaključiti da je podizanje svesti o praćenju i evaluaciji, kao važnim aktivnostima u procesu kreiranja javnih politika, veoma važan aspekt motivisanja organizacija civilnog društva da se u te aktivnosti uključe. Stoga, organizacije civilnog društva će se u Srbiji više uključiti u proces praćenja i evaluacije javnih politika ako veruju (1) da je to „stvarno važno“ za društvo i (2) da time mogu da utiču na promene u društvu. Zato je potrebno raditi na podizanju svesti kod postojećih/budućih lidera OCD za praćenje i evaluaciju.

Organizacioni i ljudski kapaciteti

Da bi proces praćenja i evaluacije javnih politika mogao da teče nesmetano i kontinuirano, potrebno je da postoje adekvatni kapaciteti svih aktera koji su u njega uključeni. Pod kapacitetima prevashodno podrazumevamo organizacione i ljudske potencijale.

Organizacioni kapaciteti (organizacione sposobnosti) predstavljaju organizacione sisteme za praćenje i evaluaciju kako kod predstavnika državne uprave, tako i kod organizacija civilnog društva. U organizacione kapacitete spadaju i prethodno iskustvo, tehnike i tehnologije rada, kao i mreža odnosa sa drugim organizacijama i institucijama koja je tokom vremena razvijena. *Ljudski kapaciteti* (ljudski resursi) podrazumevaju osposobljenost i stručnost ljudi koji su uključeni u ovaj proces da obavljaju aktivnosti praćenja i evaluacije – znanje i veštine zaposlenih i saradnika, ali i mrežu volontera koju organizacija ima i na koju može da računa.

U proceni organizacionih i ljudskih potencijala, organizacija (bez obzira da li je predstavnik države ili civilnog sektora) treba da odgovori na sledeća pitanja:¹⁴³

- Ko poseduje tehničke veštine za osmišljavanje i implementaciju sistema praćenja i evaluacije?
- Ko poseduje veštine za upravljanje takvim sistemom?
- Koji sistemi podataka trenutno postoje i kakvog su kvaliteta?
- Koja tehnologija je dostupna za podršku/analizu i obradu podataka?
- Koji finansijski resursi su dostupni za dizajniranje i implementaciju sistema praćenja i evaluacije?
- Kakvo je iskustvo organizacije sa sistemima izveštavanja o učinku?

Među ispitivanim organizacijama civilnog društva postoji visok stepen pouzdanja u organizacione i ljudske sposobnosti kojima raspolažu i mogućnosti da ti kapaciteti odgovore potrebama praćenja i evaluacije javnih politika. Oni takođe smatraju da imaju i dovoljno metodološkog znanja za valjano praćenje i evaluaciju sprovođenja neke javne politike. Ovakvi odgovori su očekivani imajući u vidu da su u ovom istraživanju učestvovali organizacije koje su uglavnom već razvijene, respektabilne i sa iskustvom ne samo u procesu praćenja i evaluacije, nego sa dugogodišnjim delovanjem u civilnom sektoru Srbije. Međutim, daleko je više organizacija koje nikada nisu obavljale praćenje i evaluaciju, i koje nemaju iskustvo niti adekvatne organizacione, ljudske ni metodološke kapacitete za ove aktivnosti.

Praćenje i ocenu javnih politika može da sproveđe i jedna samostalna OCD, naročito u slučaju velike organizacije sa različitim veštinama i širokom bazom članova/volontera. Ipak, u većini slučajeva, postoji potreba da različite organizacije i pojedinci sarađuju u ovom procesu i to naročito kada:

¹⁴³ Linda G. Morra Imas, Ray C. Rist, „Put do rezultata: dizajniranje i provođenje efektivne razvojne evaluacije“, World Bank, 2009, str.114

- samostalne OCD nemaju razvijene procedure i/ili ljudi sa adekvatnim veštinama;
- samostalne OCD nemaju kontakte ili pristup podacima od ključnog značaja za pribavljanje dokaza o primeni i efektima pojedinačnih politika;
- postoji potreba za uključivanjem više organizacija/pojedinaca kako bi u procesu praćenja i evaluacije bile zastupljene sve relevantne grupe.

OCD u Srbiji koje su bile deo istraživanja izrazito prepoznaju potrebu za intenzivnjom saradnjom (umrežavanjem) umesto za konkurentskim delovanjem. Ovo je važno i u skladu je sa trendovima koji se afirmišu na tržištu praćenja i evaluacije u svetu.

III.2.b. Primeri dobre prakse uključivanja OCD u praćenje javnih politika

Uloga SIPRU u uključivanju OCD u praćenje i evaluaciju vladinih politika

U sektoru socijalne politike značajnu ulogu u unapređenju dijaloga između vladinog i nevladinog sektora poslednjih godina ima Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (u daljem tekstu SIPRU tim).¹⁴⁴ SIPRU tim je 2009. uspostavljen pri Kabinetu potpredsednika Vlade za evropske integracije sa namenom da unapredi kapacitete Vlade: da razvija i sprovodi politike socijalnog uključivanja zasnovane na primerima dobre prakse u Evropi i pruža podršku resornim ministarstvima u razvijanju i sprovođenju politika socijalnog uključivanja.

Posebno značajan aspekt rada Tima je što svoje aktivnosti sprovodi uz redovne konsultacije sa organizacijama civilnog društva. Naime, kada je okosnica aktivnosti Tima bilo praćenje sprovođenja Strategije za smanjenje siromaštva, uspostavljen je prvo Savetodavni odbor civilnog društva (SOCD), a nekoliko godina kasnije i program „Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva u Republici Srbiji“. Cilj programa je bila izgradnja partnerskih odnosa između vladinog i nevladinog sektora., a namera da

se obezbedi aktivno učešće organizacija civilnog društva u procesu socijalnog uključivanja i smanjenja siromaštva. Saradnja se odvijala u domenu sprovоđenja Strategije za smanjenje siromaštva i to u nekoliko faza: definisanje politika, implementacija programa, praćenje, i evaluacija.

Imajući u vidu matricu saradnje Vlade i OCD u smanjenju siromaštva predstavljenu u Tabeli 4, moglo bi se zaključiti da se SIPRU tim vremenom profilisao kao posrednička organizacija između vladinog i nevladinog sektora u oblasti socijalnog uključivanja. S obzirom na međusektorsku prirodu teme (socijalnog uključivanja), SIPRU sarađuje sa više ministarstava i drugih relevantnih institucija i podstiče OCD da se uključuju u procese praćenja i evaluacije javnih politika iz ovog domena. SIPRU, preko međunarodnih donatora, finansira izradu analiza koje sprovode OCD, a koje u vidu preporuka mogu da poboljšaju proces usvajanja boljih zakonodavnih rešenja u oblasti socijalnog uključivanja. Međusektorsko delovanje olakšava poziciju pri Kabinetu potpredsednika Vlade, ali predlozi SIPRU tima, bilo da dolaze od njihovih eksperata ili OCD koje oni angažuju, nisu obavezujući. Kao što je pokazala evaluacija KOCD programa, OCD su kao jednu od zamerki procesa izdvojile upravo nepostojanje povratne informacije o tome da li je vlast usvojila neke od njihovih predloga, i koje.

Iako pozicija pri kabinetu potpredsednika Vlade pruža određene prednosti, ona istovremeno dovodi u pitanje potpunu nezavisnost delovanja SIPRU tima. Dodatno, opstanak u dužem periodu zavisi od donatorske podrške koja je bazirana na projektnoj osnovi. Nakon povlačenja donatora, s obzirom na značaj SIPRU tima u povezivanju vladinog i nevladinog sektora i promovisanju praćenja i evaluacije javnih politika, bilo bi izuzetno važno da se osigura nastavak postojanja ove institucije. S tim u vezi postoji nekoliko opcija. Ukoliko bi Tim (p)ostao telo Vlade, postavlja se pitanje gde bi bilo njegovo mesto: da li bi postao deo ministarstva u čijoj je nadležnosti socijalna politika ili bi se formirala zasebna kancelarija? Imajući u vidu ograničena budžetska sredstva i nastojanja vlasti da smanji broj posebnih agencija i kancelarija, kao i činjenicu da već postoji Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, izbor ove opcije je otežan. Ukoliko nije moguće i dalje dobijati donatorsku podršku, nameće se pitanje ljudskih kapaciteta Tima koji trenutno čine dobro plaćeni domaći eksperti, a postoji i mogućnost angažovanja

¹⁴⁴ Tim je ranije nosio naziv Tim za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva i formiran je 2004. pri kabinetu potpredsednika Vlade Srbije.

Tabela 5: Pregled ciljeva i stepen njihovog ostvarenja prema stavovima ispitanih OCD koje su učestvovalo u ovom programu

CILjEVI	OSTVARENOST CILjEVA
Razvijanje mehanizama komunikacije i saradnje vladinog i nevladinog sektora koji omogućava efikasnu razmenu informacija	<ul style="list-style-type: none"> ➤ KOCD su postale organizacije putem kojih vladine institucije mogu da prenesu sve informacije u vezi sa marginalizovanim grupama svim ostalim organizacijama civilnog društva ➤ Resursi kojima KOCD raspolažu omogućuju obezbeđivanje nastavka najvećeg dela razvijenih mehanizama komunikacije sa OCD i u narednom periodu
OCD okupljene unutar klastera u konsultativnom procesu definišu preporuke i stavove šireg foruma civilnog društva	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sve kontakt organizacije koje su rukovodile klasterima uključivale su ostale relevantne OCD u definisanje preporuka za najznačajnije procese i politike koji su se kreirali
Organizacije civilnog društva učestvuju u ključnim procesima vezanim za implementaciju SSS koju sprovodi Vlada (definisanje politika, implementacija programa, praćenje i izveštavanje)	<ul style="list-style-type: none"> ➤ KOCD su zadovoljne međusobnom saradnjom sa Timom za SSS, ali u manjoj meri saradnjom sa predstvincima vladinih institucija sa kojima su imale prilike da sarađuju tokom implementacije programa

međunarodnih konsultanata. Prelazak na budžetsko finansiranje ne bi mogao da podrži ovaj vid finansiranja ljudskih resursa.

Program „Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) za implementaciju SSS“

Formulisanje i praćenje primene SSS u svim zemljama podrazumevalo je široku participaciju učesnika iz raznih sfera društvenog života, posebno iz civilnog sektora, a ta praksa je primenjena i u Srbiji. Prvo je osnovan Savetodavni odbor civilnog društva (SOCD), a potom i program „Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) za implementaciju SSS.“ Budući da je tek sa ovim programom pokrenuta prava institucionalna saradnja Vlade i OCD i urađena evaluacija uspostavljenih mehanizama njihove komunikacije i saradnje, sledi detaljniji osvrt na KOCD i analiza osnovnih nalaza i preporuka ove evaluacije.

Program je angažovao sedam nevladinih organizacija koje su predvodile takozvane klastera, odnosno područja na koje se SSS posebno fokusirala, kao što su: osobe sa invaliditetom, Romi, žene, mlađi, izbegla lica i sl. KOCD je kao program trajao godinu dana, a dokumenta koja su proistekla iz ovog procesa sadrže nekoliko pre-

poruka za uključivanje civilnog društva u proces primene SSS. Ove preporuke se, iako definisane za oblast socijalne politike, mogu iskoristiti u cilju sagledavanja mogućih oblika saradnje vladinog i nevladinog sektora u domenu praćenja i evaluacije javnih politika i u drugim oblastima, kao što je, recimo, oblast javne uprave.

Program „Kontakt organizacije civilnog društva za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva u Republici Srbiji“ imao je za cilj omogućavanje učešća organizacija civilnog društva u definisanju, primeni i praćenju mera koje primenjuju Vlada i drugi relevantni akteri u procesu implementacije SSS.

Programom je obuhvaćeno sedam organizacija koje su imale ulogu rukovođenja svojim klasterom, odnosno grupom organizacija civilnog društva koje se bave sličnim pitanjima.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Romski informativni centar, Kragujevac – koji je bio zadužen za pitanja Roma, Centar za samostalni život invalida, Beograd – koji se bavio pitanjima značajnim za osobe sa invaliditetom, Autonomni ženski centar, Beograd – za žene, Udruženje „Snaga prijateljstva“ Amiti, Beograd – koji se bavio starom populacijom, Grupa 484, Beograd – zadužena za izbegla i internu raseljena lica, Društvo za zaštitu i unapređenje mentalnog zdravlja dece i omladine, Niš – deca.

Postojala je i Jedinica za upravljanje programom (JUP), koja je imala ulogu koordinatora, i ta uloga je bila dodeljena Centru za razvoj neprofitnog sektora (CRNPS) iz Beograda.

Evaluacija programa KOCD je trebalo da pokazuje u kojoj meri su postavljeni ciljevi programa ispunjeni, kao i da rezimira iskustva i preporuke OCD koje su učestovale u ovom procesu u pogledu unapređenja saradnje vladinog i nevladinog sektora u budućnosti. U nastavku, izdvojeni su najvažniji rezultati evaluacije.¹⁴⁶

U pogledu ostvarenja prvog cilja, u izveštaju o evaluaciji programa navodi se kako je zamišljeno da KOCD budu organizacije putem kojih se prenose informacije o radu vladinih službi organizacijama civilnog društva, a da istovremeno doprinesu da se državne institucije bolje upoznaju sa načinom rada nevladinog sektora. Pre svega, namera programa je bila da se omogući vladinim institucijama da u svoje programe i aktivnosti uključe i stavove većeg broja organizacija civilnog društva i njihovih ciljnih grupa.

Kod prvog cilja ostaje važno pitanje koliko su uspostavljeni mehanizmi za razmenu informacija i saradnju sa organizacijama civilnog društva održivi i nakon isteka ovog jednogodišnjeg programa. Prema nalazima evaluacije, resursi kojima KOCD raspolaže omogućavaju nastavak najvećeg dela razvijenih mehanizama komunikacije sa OCD i u narednom periodu. Ovo se posebno odnosi na razmenu informacija putem interneta jer ovaj vid komunikacije ne iziskuje mnogo troškova. Za organizaciju sastanaka ili konferencija bilo je potrebno izdvojiti određena sredstva tako da je, posle prestanka finansiranja koje ovaj program omogućava, njihov nastavak neizvesniji.

S obzirom da je ukupan broj organizacija koje učestvuju u radu programa po klasterima značajno povećan, i to sa 292 (koliko ih je bilo na početku programa) na 545, program je pokazao da je u stanju da obuhvati preporuke i stavove šireg foruma civilnog društva i stoga dobro reprezentuje civilno društvo.

Međutim, bez obzira na široku participaciju, predstavnici KOCD smatraju da OCD često ne uočavaju vezu između aktivnosti svoje organi-

zacije i nacionalnih strateških dokumenata, te da ih je zbog toga neophodno informisati i motivisati da se uključe. I tu upravo vide svoju ključnu ulogu, kao posrednika između vlasti i OCD.

U pogledu ostvarenja trećeg cilja svog osnivanja, zaključeno je da su KOCD zadovoljne međusobnom saradnjom sa Timom za SSS, ali u manjoj meri saradnjom sa predstavnicima vladinih institucija sa kojima su imale prilike da sarađuju tokom implementacije programa.

Na nacionalnom i lokalnom nivou KOCD i OCD su bile uključene u više od 25 procesa značajnih za unapređenje položaja svojih ciljnih grupa. Uglavnom se radilo o različitim nacionalnim strategijama. No, prema mišljenju pojedinih OCD, uspostavljanje kontakta i rad sa vladinim institucijama je umnogome bio olakšan jer je postojao Tim za SSS. Drugim rečima, pokazalo se da Tim obavlja istinsku posredničku ulogu u saradnji vladinog i nevladinog sektora. To pokazuje izjava predstavnika KOCD za decu:¹⁴⁷ „Dakle, suštinski konsultativni proces se odvijao na vrlo operativnom nivou, između predstavnika OCD i predstavnika resornih ministarstava. Na tom nivou razmenjene su mnoge bitne informacije i iskustva [...] Ono što se pokazalo ključnim i što je olakšavalo kontakte i saradnju sa resornim ministarstvima jeste činjenica da je iza ovog programa stajao Tim za SSS koji je u mnogome olakšavao i podržavao ovaj vid saradnje OCD i resornih ministarstava. Ovo ukazuje na potrebu da u sistemu postoji delegirano telo i u budućnosti, koje će imati ulogu da podržava saradnju OCD sa vladinim telima i resornim ministarstvima.“

Tokom okruglog stola koji je održan u okviru ovog projekta,¹⁴⁸ predstavnik KOCD za decu je istakao da je za njih najvažnije da kroz praćenje i evaluaciju politika koje se odnose na decu u fokusu imaju dobrobit svoje ciljne grupe. Pre svega, da se usmere ka pružanju kvalitetnih usluga za decu, a pružanje podataka za potrebe države (na primer u slučaju praćenja i evaluacije) za njih je od sekundarne važnosti.

¹⁴⁶ Kontakt organizacije civilnog društva za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva. Finalna evaluacija programa. Izveštaj pripremio eksterni tim za monitoring i evaluaciju Stanislava Vučković i Vojo Lučić.

¹⁴⁷ *Ibid.*, str. 22.

¹⁴⁸ „Praćenje i evaluacija javnih politika u Srbiji kroz podršku civilnog društva – načini uključivanja i dobre prakse“ 29. maj 2014. Hyatt Regency, Beograd.

Iskustva KOCD sa resornim ministarstvima

Kako stoji u evaluaciji, tokom trajanja programa KOCD, organizacije civilnog društva su mnogo saznale o načinu funkcionisanja državne uprave. Unapređenje znanja je, sigurno, olakšano zbog brojnih kontakata koji su uspostavljeni sa predstvincima vlasti tokom izrade, u najvećem broju slučajeva, nacionalnih strategija, ali i ostalih dokumenata značajnih za siromašne debove populacije koji su u fokusu interesovanja OCD.

Evaluacija programa je ukazala na sledeće nedostatke u saradnji vladinog i nevladinog sektora:

- Resorna ministarstva retko su inicirala kontakt sa KOCD. Uglavnom su se odazivala na pozive KOCD.
- Mehanizam delegiranja kontakt osoba iz resornih ministarstava ocenjen je kao veoma dobar, ali se tokom same implementacije projekta pokazalo da je saradnja umnogome zavisila od afiniteta za program i kapaciteta osobe koja je u ime ministarstva delegirana. Da bi se postigao maksimalni efekat u sprovođenju programa KOCD, bilo je neophodno da se dodatno definiše opis posla i nivoi odgovornosti kontakt osoba u resornim ministarstvima, i/ili plan za protok informacija i saradnju kontakt osoba i KOCD u toku implementacije programa.
- U većini slučajeva ne postoji povratna informacija o tome koliko je predloga usvojeno i postalo deo zvaničnih politika, njihove implementacije, praćenja i sprovođenja.

KOCD za žene su saradnju sa ministarstvima i Timom za SSS opisale na sledeći način: „Iako je Autonomni ženski centar (AŽC), kao Kontakt organizacija civilnog društva za pitanja žena i kao ženska OCD, bio bolje nego ikada do sada informisan o državnim politikama [...] iako je upućen veliki broj komentara i učestvovalo se na velikom broju sastanaka – broj i vrsta vladinih tela koji su inicirali saradnju, bez posredstva Tima za SSS, zanemarljiv je. Kad je ovakva inicijativa i postojala, uglavnom se odnosila na prikupljanje podataka o aktivnostima OCD koje je trebalo uključiti u neki Vladin izveštaj ili davanje komentara na neki dokument, ali to je najčešće prolazilo ili bez povratne informacije o tome kako su i koji podaci upotrebljeni, ili uz svim neizvestan (do minimalnog) ishod uticaja

komentara na dokument, što je svakako desti-mulišće za sve OCD (posebno imajući u vidu da su podaci ili komentari uvek traženi u vrlo kratkom roku).“¹⁴⁹

Fokus 12: Stavovi predstavnika OCD o tome kako ih vidi država

Tokom okruglog stola koji je organizovan u okviru ovog projekta, Vlade Satarić, predstavnik organizacije Amity –snaga prijateljstva, koja je takođe učestovala u programu KOCD, istakao je:

„Često smo tokom svog rada dobijali komentare od državnih službenika da je neprimerno da OCD komentarišu rad ministarstava... Državi, međutim, nedostaje kapacitet da od podataka napravi informacije i znanje... Da se ne svede sve na pisanje izveštaja, već na analizu efekata. OCD zato treba da vode računa da budu dobro informisane. One treba da imaju ulogu u postavljanju pitanja i da tako vrše pritisak na državu. Kroz program KOCD ojačani su kapaciteti uključenih organizacija. Dobra stvar je što smo postigli održivost – KOCD su kasnije imale priliku da zbog tog iskustva dobiju sredstva za svoje dalje aktivnosti.“

Na osnovu iskustava OCD kroz program KOCD, mogu se izdvojiti preporuke za unapređenje saradnje vladinog i nevladinog sektora, koje bi mogle da budu korisne prilikom bilo koje buduće saradnje ova dva sektora u oblasti praćenja i evaluacije javnih politika:

- Komunikacija KOCD i resornih ministarstava trebalo je da bude detaljno isplanirana i osmišljena. Pre svega, bilo je potrebno da se jasno definisu uloge i odgovornosti obe strane i planiraju zajedničke aktivnosti tokom trajanja KOCD programa.
- Bilo je potrebno napraviti sistem praćenja da li se usvajaju predlozi koje daju KOCD i OCD i utvrđivanja u kojoj meri se implementiraju predložene mere ili strategije donete u konsultacijama sa KOCD i OCD. Ako se neke mere prihvataju, važno je utvrditi zašto su baš one prihvачene, a za one koje se ne prihvataju, važno je utvrditi zašto su odbačene.

¹⁴⁹ Kontakt organizacije civilnog društva za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva. Finalna evaluacija programa. Izveštaj pripremio eksterni tim za monitoring i evaluaciju Stanislava Vučković i Vojo Lučić. Str. 25.

- Za uspešnu saradnju vladinog i nevladinog sektora neophodno je međusobno poznavanje, odnosno, da OCD budu upućene u funkcionisanje državne uprave, ali i da se državni činovnici upoznaju sa nevladnim sektorom.

Fokus 13: Neki od stavova predstavnika OCD odgovarajući na pitanje kako oni misle da ih vide predstavnici vlasti

Predstavnici ministarstava su naveli nekoliko razloga zbog kojih su manje sarađivali sa nevladnim sektorom:

- Ovaj sektor se ne prepoznae kao resurs koji bi trebalo koristiti;
- Postoji nepoverenje u nevladin sektor i stava da im nije potrebno mišljenje nevladinog sektora;
- Promene sastava vlade koje dovode do izmena u ministarstvima sprečavaju kontinuitet ranije uspostavljene saradnje;
- Nevladin sektor je heterogen u pogledu kvaliteta rada.

Najzad, slede neki od stavova OCD iskazanih u dokumentu vezanom za primenu Strategije za

smanjenje siromaštva, a koji se odnose na preduslove koje je neophodno ispuniti da bi OCD moglo da se uključe u procese praćenja i evaluacije Strategije.¹⁵⁰ Ovi preduslovi su opšte prirode i mogu se odnositi na praćenje i evaluaciju bilo koje javne politike i stoga je neophodno navesti ih na ovom mestu:

- Dobra komunikacija sa državnom institucijom, što podrazumeva definisanje načina i učestalosti razmene kvalitetnih informacija;
- Raspoloživost relevantnih informacija, dokumentacije i materijala koji bi omogućili planiranje nezavisnog, spoljnog praćenja;
- Obezbeđivanje materijalnih resursa potrebnih da se OCD aktivno uključe u procenu i praćenje javnih politika.

Na pitanje šta bi još moglo da učine same organizacije civilnog društva u cilju poboljšanja kvaliteta i broja istraživanja koja se odnose na siromaštvo, organizacije su istakle da je potrebno:

- da se unapredi metodologija prikupljanja i obrade podataka,
- da se unaprede znanja potrebna za sprovođenje kvalitetnog praćenja i evaluacije oblasti u kojima deluju.

¹⁵⁰ Proces primene Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji. Predlozi za uključivanje civilnog društva. Finalni dokument. Aneks 3 Zaključci konsultativnog procesa. Konsultanti Jelena Marković, Ričard Alen i Tim Vlade za implementaciju SSS. Oktobar 2006.

IV. Mogućnosti organizovanja praćenja i evaluacije javnih politika i uključivanja civilnog društva

IV.1. Strukture države za praćenje i evaluaciju vladinih politika: analiza uporedne prakse

Naredno poglavlje daje analizu tri istražena sistema praćenja i evaluacije, koje odlikuje visok stepen institucionalizacije i razvijene evaluacione kulture i koji ujedno oslikavaju različitosti u modalitetima uređivanja. Na osnovu istraženih nacionalnih sistema praćenja i evaluacije u Finskoj, Litvaniji, kao i sistema za praćenje i evaluaciju politika EU koje je razvila Evropska komisija, mogu se uočiti različiti vidovi odnosa između ministarstava i centra vlade u pogledu autonomije vršenja praćenja i evaluacije, uticaj spoljašnjeg ambijenta i potreba za izgradnjom sistema, zatim, izvori podataka i način na koji se do njih dolazi, kao i metode koje se koriste za sprovođenje praćenja i evaluacije.

IV.1.a. Centralizovani sistem (litvanski model)

Iako su evaluacije postojale i ranije u sklopu PHARE i SAPARD programa pomoći, Litvanija je sprovođenje evaluacija institucionalizovala 2003, u kontekstu pisanja Jedinstvenog dokumenta za programiranje 2004–2006.¹⁵¹ I svoje pripreme za članstvo u EU. Sistem za sprovođenje evaluacija je razvijen za budžetski i programski period 2007–2013. i zasniva se na centralizovanom planiranju i koordinaciji evaluacija i međuresornoj saradnji. Tadašnji sistem praćenja i evaluacije strukturnih fondova EU ima i danas istu strukturu: Ministarstvo finansija ima celokupnu odgovornost za planiranje i implementaciju evaluacija, dok su ministarstva i državne institucije kao posredna tela nadležna za planiranje i sprovođenje evaluacija u svom delokrugu. Koordinaciona grupa za evaluaciju je posebno telo koje razmatra planirane eval-

uacije, napredak u sprovođenju evaluacija, projektnе zadatke za evaluacije i njihove rezultate i daje preporuke institucijama koje su uključene u evaluaciju. Ministarstva i državne institucije koje implementiraju strukturne fondove zaduženi su za prikupljanje podataka u svrhu praćenja, dok Komitet za praćenje kao zasebno telo vrši evaluaciju rezultata.¹⁵²

Sistem izgrađen za evaluaciju strukturalnih fondova je imao veliku ulogu u osmišljavanju nacionalnog sistema za praćenje i evaluaciju javnih politika. Do juna 2013, u Litvaniji je sprovedeno 47 evaluacija strukturalnih fondova, od kojih je 26 od strane Ministarstva finansija. Od tog broja, 34% evaluacija je bilo procesno/implementaciono, sa ciljem da ocene funkcionisanje unutrašnje organizacije i sistema rukovođenja.¹⁵³ Iskustva Ministarstva finansija u pogledu planiranja, upravljanja procesom izrade evaluacija i unapređenja kvaliteta projektnih zadataka su bila dragocena za kasniju izgradnju nacionalnih struktura i postupaka.¹⁵⁴

Karakteristična za litvanski sistem praćenja i evaluacije je činjenica da je zasnovan na uspešno izgrađenom sistemu strateškog planiranja nacionalnih dokumenata iz 2002. Metodologija strateškog planiranja, odobrena i usvojena od strane Vlade, uređuje mehanizme izrade nacrta i odobravanja strateških akcionih planova i strateških dokumenata, praćenja njihovog sprovođenja kao i godišnjeg izveštavanja o rezultatima aktivnosti.¹⁵⁵ Iste godine je uveden princip

¹⁵² Ministarstvo finansija Republike Litvanije, „Evaluation Capacity Building in Lithuania: Experience and Lessons“, 2013, str. 6.

¹⁵³ *Ibid.*, str. 7–8.

¹⁵⁴ Intervju sa službenicima Ministarstva finansija, Vilnius, 18. mart 2014.

¹⁵⁵ Ukoliko nije drugačije naznačeno, naredni deo je zasnovan na dokumentima Vlade Republike Litvanije, Rezolucija 827 od 6. juna 2002. o Metodologiji strateškog planiranja, Službeni glasnik 57-2312, i na Aktu Ministra finansija od 13. avgusta 2011. broj 1K-281 o odobrenju Metodologije programske evaluacije. Nezvanične prevode dokumenata su ustupili sagovornici iz Kancelarije predsednika Vlade Republike Litvanije.

¹⁵¹ Single Programming Document je dokument u kojem je sadržan strateški socio-ekonomski plan i prioriteti za korišćenje sredstava iz strukturalnih fondova EU u periodu 2004–2006.

programskog budžetiranja, koji je uzročnim putem povezao mehanizam planiranja budžeta sa ciljevima i prioritetima iznetim u strateškim dokumentima.

Uspostavljen sistem strateških dokumenata, koji su međusobno logički i sadržajno usklađeni¹⁵⁶ bio je značajan za izgradnju sistema praćenja i evaluacije, budući da za svaki od tipova dokumenata postoji obaveza praćenja indikatora i izveštavanja o učinjenom napretku.

Sistem praćenja i evaluacije je izgrađivan postepeno, učenjem iz iskustva strateškog planiranja i upravljanja. Prema rečima sagovornika, formirani sistem nije rezultat spoljnog pritiska, već potrebe za efikasnijim upravljanjem i donošenjem odluka. Pored toga, olakšavajuća okolnost pri institucionalizovanju praćenja i evaluacije je bila činjenica da je budžetsko planiranje stopos-totno povezano sa strateškim planiranjem.¹⁵⁷

rukovođenja i donošenjem preciznijih odredbi vezanih za praćenje i evaluaciju zasnovane na rezultatima. Interesantno je da je reforma sprovedena kroz projekat koji je finansiran iz Evropskog socijalnog fonda, kao i da Litvanija prednjači u odnosu na druge države članice u pogledu korišćenja strukturnih fondova EU za unapređenje javne uprave.¹⁵⁸ Posebna pažnja je posvećena poboljšanju sistema praćenja učinka ministerstava, vladinih tela i agencija, unapređenju analitičkih kapaciteta, evaluaciji budžetskih programa i boljoj proceni uticaja odluka. Kroz projekat su sprovedeni složeni treninzi za državne službenike u ministerstvima o procesu sprovođenja evaluacija; uspostavljen je centralizovani IT sistem u kojem se nalaze svi strateški dokumenti zajedno sa merama za njihovo praćenje, kao i izveštajima ministerstava koje podnose Kancelariji premijera; i usvojena je Metodologija za sprovođenje evaluacije koju su ministerstva u obavezi da primenjuju.

Grafikon 7: Prikaz povezanosti strateških dokumenata



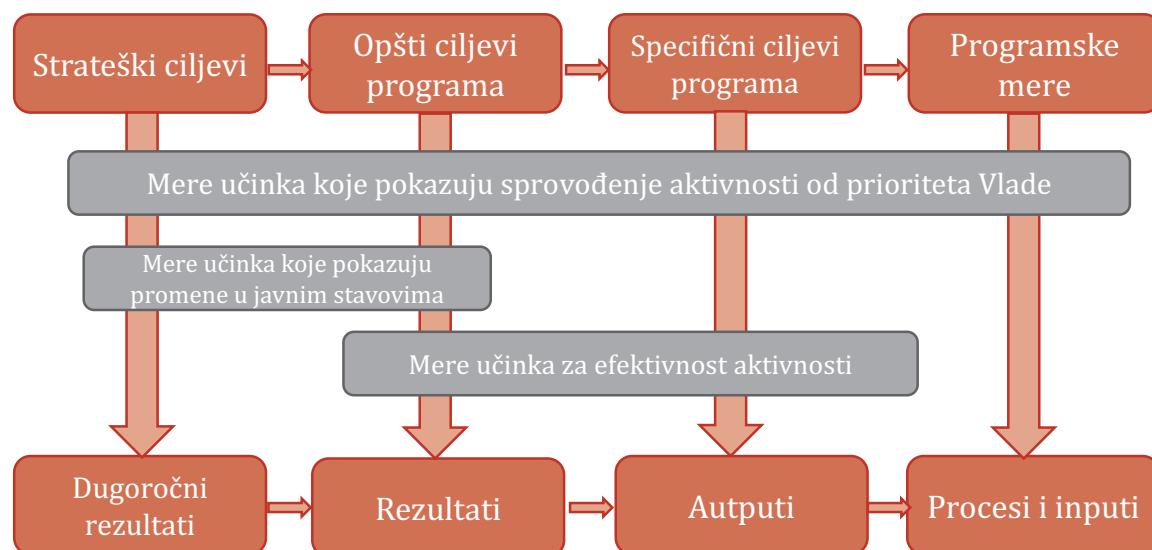
Sistem za praćenje i evaluaciju je formalno unapređen 2011. godine, pospešivanjem praksi

Litvanski sistem je mešavina procesnog (implementacionog) i sistema zasnovanog na rezultatima. Prvi podrazumeva analizu i praćenje unutrašnje organizacije ministarstva i utrošenih resursa, kako bi se uočile unutrašnje slabosti,

¹⁵⁶ Na vrhu je dugoročna Strategija razvoja Litvanije, sa kojom su uskladeni Program nacionalnog razvoja za period do 9 godina, programi koji se utvrđuju za period trajanja mandata vlade – do 4 godine i kratkoročni dokumenti: međuresorni akcioni planovi za horizontalne ciljeve, strateški akcioni planovi na period do 3 godine, godišnji prioriteti aktivnosti Vlade i ministarstava.

¹⁵⁷ Intervju sa službenicama Kancelarije predsednika Vlade, Viljbus, 17. mart 2014.

¹⁵⁸ Radi se o projektu „Improvement of Performance-Based Management“ koji su sprovedli Kancelarija premijera i Ministarstvo finansija u periodu 2009–2011. Za izradu projekta je bio zadužen konzorcijum u kojem je između ostalih učestvovala think tank organizacija Public Policy and Management Institute.

Grafikon 8: Primer horizontalnih indikatora učinka u okviru institucija¹⁵⁹

što sve zajedno utiče i pomaže da se praćenje i evaluacija na osnovu rezultata odvijaju uspešnije.¹⁶⁰ Sistem se značajno oslanja na merenje učinka, za šta su precizne odredbe i mehanizmi uvedeni 2011. godine. Indikator učinka predstavlja indikator koji pruža informaciju o dostizanju opštih i posebnih ciljeva. Njihovim razvijanjem se pruža mogućnost za evaluaciju celokupnog postignutog napretka u oblastima u kojima je institucija sprovedla aktivnosti u određenom vremenskom periodu.

Indikatori učinka moraju da pokažu kvalitativne i kvantitativne rezultate programa strateških akcionih planova. Kvantitativni indikatori se koriste kako bi se izrazile činjenice, brojevi, statistički podaci i podaci institucija. Oni pokazuju ulazne podatke ili krajnji proizvod ili rezultat u kvantitativnom smislu. Kvalitativni indikatori pokazuju kvalitativne osobenosti aktivnosti institucije, na primer poboljšanje ili pogoršanje – da li su rezultati ostvareni na vreme, da li odgovaraju na potrebe korisnika, da li ispunjavaju standarde, itd. Oni se razvijaju upotrebo podataka dobijenih intervjuima i anketama, diskusijama eksperata, kao i drugim kvalitativnim podacima. Vrednost indikatora mora da omogući ocenu pravca i/ili opseg napretka. Indikatori mogu da budu horizontalni i vertikalni i svaki treba da sadrži tehnički aneks.

Sistem praćenja

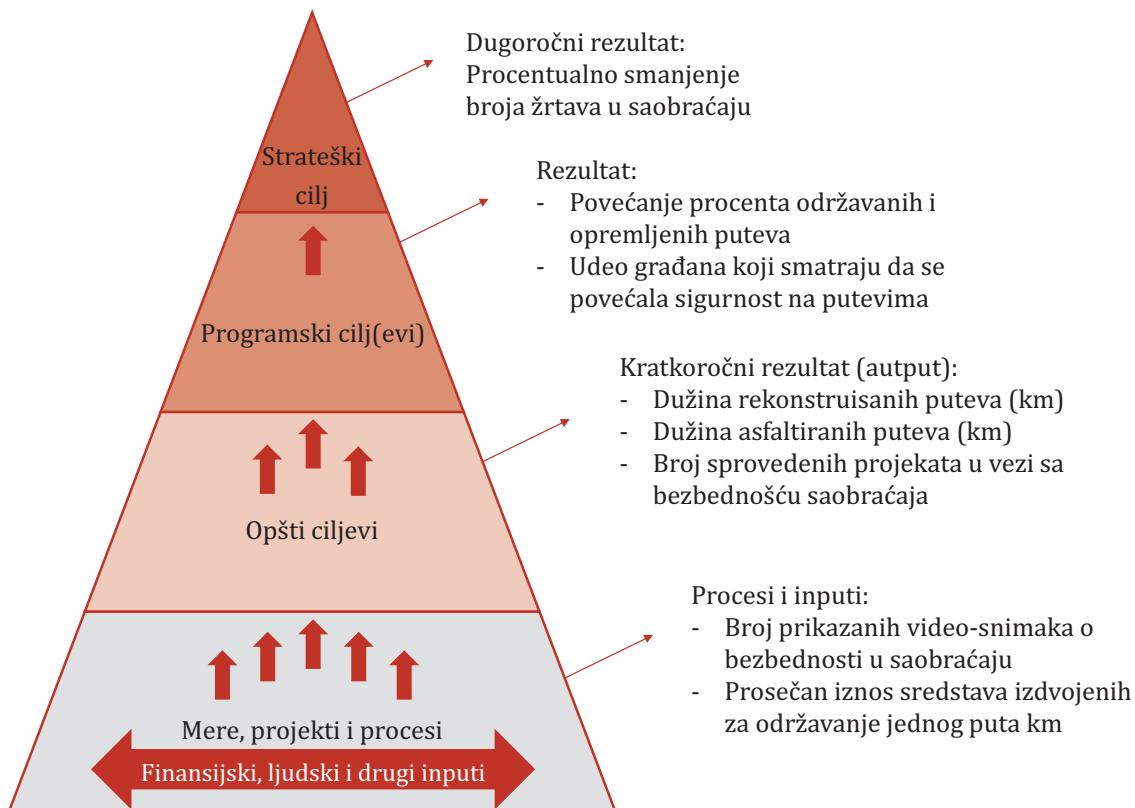
Strateški dokumenti planiranja, osim godišnjih operativnih planova, predmet su sistemskog praćenja, koje vrše sledeći subjekti:

- Kancelarija predsednika Vlade je zadužena za krajnju izradu programa i prioriteta Vlade, strateških akcionih planova institucija odgovornih Vladi kao i za praćenje implementacije dugoročne Strategije napretka države;
- Ministarstvo finansija je zaduženo za praćenje sprovođenja Državnog programa za napredak (kojim se primenjuje i sprovodi Strategija EU 2020);
- Ministarstva su odgovorna za praćenje razvojnih programa i oblasti politika u svom delokrugu, kao i za implementaciju strateških akcionih planova vladinih institucija. Skoro sva ministarstva imaju u unutrašnjoj organizaciji Odsek za strateško planiranje, praćenje i evaluaciju i zasebne jedinice za praćenje i evaluaciju;¹⁶¹
- Koordinatori međuresornih akcionih planova su odgovorni za praćenje njihove implementacije.

¹⁵⁹ *Ibid.*, str. 17.

¹⁶⁰ Intervju sa službenicama Kancelarije predsednika Vlade, Viljbus, 17. mart 2014.

¹⁶¹ Intervju sa službenicama Kancelarije predsednika Vlade, Viljbus, 17. mart 2014.

Grafikon 9: Primer vertikalne logičke veze indikatora¹⁶²

Proces praćenja se sastoji iz sledećih koraka:

- Rukovodioci ministarstava nadležni za politiku u svom delokrugu dostavljaju podatke i mera učinka centralizovanom IT sistemu za praćenje 15 dana pre kraja kvartalnog perioda, dok se informacije o merama učinka koje se ne mogu izračunati kvartalno dostavljaju u drugim propisanim okvirima. Polugodišnji i godišnji izveštaji o aktivnosti treba da sadrže obrazloženje sa navedenim razlozima o nemogućnosti dostizanja zacrtanih vrednosti mera učinka.
- Ovi podaci se koriste za pripremu godišnjih Izveštaja o učinku, koje priprema Kancelarija predsednika Vlade i podnosi ga Vladi. Ministarstva takođe podnose informacije o dostizanju Vladinih prioriteta. Isti podaci se takođe koriste za pripremu izveštaja za javnost o postignutim rezultatima. Podaci o praćenju mogu da ukažu na potrebu za evaluacijom programa ili pregled budžetskih rashoda.

Praćenje podataka se sastoji od planiranih i stvarnih vrednosti indikatora koji su precizirani u planskim dokumentima, vrednosti ekonomskih i socijalnih indikatora kao i ostalih indikatora koje su definisali Parlament i Vlada. Podaci o praćenju ulaze u centralni IT sistem za praćenje, kojim upravlja Kancelarija premijera. Zvanični republički Zavod za statistiku sakuplja i objavljuje statističke podatke o postizanju ekonomskih i socijalnih indikatora koje je utvrdila Vlada. Oni sarađuju sa jedinicama ministarstava zaduženim za praćenje i konsultuju ih oko metoda prikupljanja podataka kako bi se osigurala njihova pouzdanost. Konsultacije sa Zavodom za statistiku se vrše u fazi razvijanja indikatora Vladinih prioriteta, kao i dugoročnih i srednjoročnih dokumenata strateškog planiranja.

Na osnovu iznetog se može zaključiti da u sistemu praćenja centralnu ulogu ima Kancelarija predsednika Vlade. Ona rukovodi centralizovanim IT sistemom koji prikuplja sve podatke o praćenju i jedina ima pristup celokupnom sistemu; predstavlja sponu između političkih prioriteta koje Vlada iznosi pred početak mandata, s jedne strane, i ministarstava, čiji rad nadgleda

¹⁶² Preuzeto iz: Kancelarija predsednika Vlade Republike Litvanije, „Metodologija za formulisanje i primenu mera učinka korišćenih u strateškim planskim dokumentima“, 2011, str. 13.

i koja joj podnose godišnje izveštaje o implementaciji programa, s druge strane. Pored toga, Kancelarija pomaže ministarstvima da taj dokument sastave u skladu sa definisanim ciljevima u dugoročnim strateškim dokumentima.¹⁶³

Sistem evaluacije

Evaluacije se vrše za sve programe i politike koji proističu iz Nacionalnog razvojnog programa i strateških akcionalih dokumenata, sa ciljem da pruže ocenu uspešnosti dovršenih, tekućih ili planiranih programa iz jednog ili više navedenih aspekata:

- Usklađenosti opštih i posebnih ciljeva politike sa javnim potrebama;
- Odnosa rezultata i troškova potrebnih za postizanje rezultata;
- Dometa u kom su ostvareni opšti i posebni ciljevi poređenjem zacrtanih i stvarnih indikatora;
- Usaglašenosti ciljanih i postignutih rezultata programa/politike sa potrebama direktnih i indirektnih korisnika;
- Dugoročnih rezultata i uticaja programa/politike.

U pogledu metoda vršenja evaluacije, one se mogu izvoditi centralizovano i decentralizovano. Centralizovan metod se primenjuje na evaluacije Nacionalnog programa razvoja, kao i razvojnih programa koje sprovode dva ili više ministarstava. Ove evaluacije osmišljava Ministarstvo finansija, dok ih izvodi radna grupa za evaluaciju koju formira predsednik Vlade. Decentralizovan metod koriste pojedinačna ministarstva za evaluaciju politika u svom delokrugu. Njih izvode radne grupe za evaluaciju koje formira resorni ministar. Radne grupe za evaluaciju se sastoje od predstavnika jednog ili više resora, Ministarstva finansija i Kancelarije predsednika Vlade. Grupa sprovodi evaluaciju i sastavlja evaluacioni izveštaj koji opisuje postupak evaluacije, primenjene pristupe, zaključke i specifične preporuke.

U zavisnosti od aktera koji vrše evaluacije, one se mogu sprovoditi interno – u okviru institucija u čijem delokrugu se nalazi program/politika

¹⁶³ Intervju sa službenicama Kancelarije predsednika Vlade, Viljnas, 17. mart 2014.

koja se evaluira; zatim, formiranjem mešovitog tima sastavljenog od nadležne institucije i nezavisnih eksternih eksperata; ili od strane nezavisnih eksternih aktera. U prvom slučaju, njih sprovode službenici ministarstava, i u najvećem broju slučajeva reč je o evaluacijama unutrašnjeg organizovanja i upravljanja programom, odnosno samoevaluacijama rada nadležne institucije.¹⁶⁴ Drugi tip evaluacija se vrlo retko primenjuje i do sada je pokazao ograničene rezultate, s obzirom na teškoće pri razgraničenju poslova i odgovornosti.¹⁶⁵ U najvećem broju slučajeva, evaluacije sprovode eksterni evaluatori, najčešće konzorcijumi konsultantskih i revizorskih kuća, koje ministarstvo bira nakon sprovedenog javnog tendera.

Dakle, u proces evaluacije su uključene sve institucije državne uprave: Kancelarija predsednika Vlade, Ministarstvo finansija, resorna ministarstva i vladina tela. Svi akteri u skladu sa svojim nadležnostima podnose Ministarstvu finansija svake godine u januaru predlog programa za koje žele da budu predmet evaluacije. Na osnovu primljenih predloga i uzimajući u obzir unapred utvrđene kriterijume,¹⁶⁶ Ministarstvo finansija izrađuje nacrt godišnjeg plana evaluacije i podnosi ga Vladi na odobrenje do početka februara. Odobren godišnji plan evaluacije ustanovljava instituciju i osobu odgovornu za evaluaciju, naziv, predmet, opšte i posebne ciljeve evaluacije, metod vođenja evaluacije (centralizovani, decentralizovani), metod sprovođenja evaluacije (interni, mešoviti, eksterni), tip evaluacije (*ex ante*, srednjoročna, retrospektivna), kao i vremenski okvir za dostavljanje evaluacionog izveštaja.

Izrada projektnih zadataka u fazi planiranja evaluacije predstavlja poseban izazov nadležnim ministarstvima, budući da je teško sa preciznošću i nedvosmisleno definisati pitanja na koje evaluacija treba da odgovori.¹⁶⁷ Projektni zadaci, takođe, treba da definišu metode i tehnike prikupljanja podataka. U njih se ubrajaju:

¹⁶⁴ Intervju sa službenicima Ministarstva poljoprivrede i Ministarstva za socijalnu politiku i zaposlenje, Viljnas, 17. i 18. mart 2014.

¹⁶⁵ Intervju sa predstavnikom Ministarstva poljoprivrede Litvanije, Viljnas, 18. mart 2014.

¹⁶⁶ Usklađenost sa prioritetima Vlade i ministarstava; zahtevi za finansiranjem; rizici implementacije programa; nivo produktivnosti programa; potreba za informacijama o implementaciji i značaju programa.

¹⁶⁷ Intervju sa službenicima Ministarstva finansija Republike Litvanije i Ministarstva rada i socijalne politike, 17. i 18. mart 2014..

analiza sekundarnih izvora, analiza podataka dobijenih praćenjem, intervju, ankete, grupe diskusije, ekspertske paneli, konsultacije sa relevantnim akterima, studije slučaja, analiza svršishodnosti i ekonomičnosti i statističke analize. U praksi se ostavlja sloboda eksternim evaluatorima da predlože metod obrade podataka. Nakon sprovedenog javnog tendera i u toku odabira izvršioca usluga, jedan od kriterijuma koje ministarstvo – naručilac evaluacije – ceni je obrazloženje za izbor metoda od strane podnositaca predloga – eksternih evaluatora.¹⁶⁸

Rezultat rada radne grupe za evaluacije je izrada evaluacionog izveštaja. Institucija odgovorna za njegovu izradu ga podnosi na razmatranje Ministarstvu finansija, Kancelariji predsednika Vlade i instituciji čiji se program ocenjuje, zajedno sa preporukama za implementaciju. One daju svoje komentare u roku od 10 dana, koje zatim nadležna institucija u roku od narednih 10 dana uzima u obzir i ugrađuje. Nakon toga se odobravaju finalni izveštaj i preporuke.

Iskustva litvanskog Ministarstva rada i socijalne politike u praćenju i evaluaciji¹⁶⁹

U okviru Ministarstva postoji 18 programa (srednjoročnih strateških dokumenata za period od 4 godine) koji se prate na kvartalnoj i godišnjoj bazi. Za njih postoje 234 indikatora za inpute, kratkoročne i dugoročne rezultate, od čega su dve trećine „godišnji“ kriterijumi, a jedna trećina služi za kvartalne izveštaje. Podatke u svrhu praćenja sakupljaju Ministarstvo i Republički zavod za statistiku, zajedno sa opštinama, kancelarijama Vlade i nevladinim organizacijama koje implementiraju projekte i programe Ministarstva. Podaci se ponekad, ali retko dobijaju angažovanjem eksternih istraživača, jer Ministarstvo nema dovoljno finansijskih sredstava za takvu vrstu angažmana. Međutim, prema rečima sagovornika, podaci koji se dobiju od eksternih stručnjaka su obično najkredibilniji, jer su utemeljeni na dobroj analizi.

Odsek Ministarstva za strateško planiranje i analizu je nadležan za koordinaciju izrade izveštaja o praćenju i evaluaciji. Zasebna jedinica za praćenje i evaluaciju ima četiri službenika koji proveravaju kvalitet izveštaja koje podnose druge jedinice u okviru Ministarstva i, ukoliko

je potrebno, zahtevaju poboljšanja. Sama jedinica za praćenje i evaluaciju se ne bavi pisanjem izveštaja zato što Ministarstvo pokriva mnoge politike za koje je potrebna stručna ekspertiza. Obično se dešava da ista osoba prati razvoj programa i piše projektne zadatke za evaluacije. Evaluacije u okviru Ministarstva se u najvećem slučaju obavljaju interno – samo 10 odsto sprovedenih evaluacija je bilo naručeno od strane eksternih evaluatora. Kao razlog za mali broj eksternih evaluacija sagovornici su naveli nedostatak finansijskih sredstava. Međutim, u budućnosti bi broj eksternih evaluacija trebalo da se poveća, s obzirom da za te svrhe Ministarstvo namerava da konkuriše za dobijanje sredstava iz strukturnih fondova EU.

Kao poseban izazov u Ministarstvu, sagovornici su ukazali na teškoće praćenja i evaluacije mđuresornih akcionih planova, budući da to zahteva saradnju sa drugim ministarstvima, koja je izuzetno teška jer nijedno ministarstvo ne dobija dodatan novac ili resurse za te delatnosti. Pored toga, potrebno je deliti i razmenjivati podatke sa drugim ministarstvima, što sa pojedinim ministarstvima može biti otežano.

Većina metoda za obradu podataka koje Ministarstvo primenjuje je kvantitativna. Sagovornici smatraju da je potrebno unaprediti dobijanje podataka kroz kvalitativne metode, ali one su mnogo skuplje i iziskuju više vremena, zbog potrebe sprovođenja intervjuja i njihove analize. Za ovakve zadatke Ministarstvo konkuriše za novac iz strukturnih fondova EU i time ih delimično finansira.

Iskustva litvanskog ministarstva zaduženog za reformu javne uprave¹⁷⁰

U okviru Ministarstva unutrašnjih poslova nalazi se Odsek za javnu upravu i dobro upravljanje, koji se bavi temama racionalizacije javne uprave, poboljšanja institucionalne strukture, kvalitetom upravljanja, kao i fazom formulacije politika u ciklusu kreiranja.

Reforma javne uprave u Litvaniji je započela 2004. usvajanjem Strategije razvoja javne uprave, koja je važila za period 2004–2010. Sada je na snazi nova strategija do 2020. i aktioni plan kojim se ona implementira. Navedeni odsek u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova koordiniše praćenje ispunjenja aktionog plana.

¹⁶⁸ Intervju sa službenicima Ministarstva finansija Republike Litvanije, Viljnjus, 17. mart 2014..

¹⁶⁹ Zasnovano na intervjuu sa službenicima Ministarstva rada i socijalne politike, Viljnjus, 18. mart 2014.

¹⁷⁰ Zasnovano na intervjuu sa službenicom Ministarstva unutrašnjih poslova, Viljnjus, 18. mart 2014.

Zakon o javnoj upravi iz 2011. je predvideo funkciju praćenja reforme javne uprave. Trenutno je u toku izrada takvog sistema, za šta je angažovan konzorcijum dve litvanske firme putem javnog tendera. Predviđen je najsavremeniji IT sistem praćenja kojim će upravljati pomenuti odsek. Sistem će uključiti sledeće vertikalne oblasti: strukturu i funkcije; ljudske resurse; budžet i fondove; realizaciju strateškog plana; klijente. Horizontalne teme će biti optimizacija ljudskih resursa, kvalitet internih procesa, svrshodnost i efikasnost.

IT sistem je, dakle, i dalje u fazi kreiranja i celokupan sistem praćenja treba da bude gotov do 2015. Najveći izazov za Ministarstvo, o kojem diskutuje sa konzorcijumom, jesu indikatori koji će se pratiti, imajući u vidu specifičnosti sektora državne uprave. U svakom slučaju, podaci koji će se koristiti biće isključivo interni, iz IT sistema. U toku litvanskog predsedavanja EU iskorišćena je prilika da se o ovoj temi diskutuje sa državama članicama i komparativno iskustvo je sada upotrebljeno za kreiranje domaćeg sistema.

Sažetak: litvanski sistem

Tip sistema	Mešavina procesnog (implementacionog) i zasnovanog na rezultatima.
Tip uređenja	Centralizovan: <ul style="list-style-type: none"> - Centar Vlade (Kancelarija predsednika Vlade) rukovodi centralizovanim IT sistemom za praćenje indikatora i mera; nadgleda usklađenost strateških dokumenata i planova ministarstava; pruža ministarstvima podršku u upravljanju procesom praćenja. - Ministarstva su odgovorna za praćenje i evaluaciju razvojnih programa i oblasti politika u svom delokrugu.
Odlike praćenja	<p>Podaci koji se proizvode i prate dobijaju se interno (Rep. zavod za statistiku, državne agencije) i u maloj meri od lokalnih NVO čije programe finansira država.</p> <p>Prate se planirane i stvarne vrednosti mera učinka koji su precizirani u planskim dokumentima; vrednosti ekonomskih i socijalnih indikatora; kao i ostali indikatori koje su definisali Parlament i Vlada.</p> <p>Podaci koje dostavljaju ministarstva se koriste za pripremu godišnjih Izveštaja o napretku, koje priprema Kancelarija predsednika Vlade i podnosi ga Vladi.</p>
Odlike evaluacije	<p>Interne (za procesne evaluacije), mešovite ili eksterne (za evaluacije zasnovane na rezultatima).</p> <p>Tržište evaluatora: mahom konzorcijumi domaćih i stranih konsultantskih i revizorskih kuća.</p>

IV.1.b. Decentralizovani sistem sa snažnim elementom koordinacije (finski model)

Finska je svoj sistem za praćenje i evaluaciju javnih politika počela da razvija početkom devedesetih godina prošlog veka, prilagođavajući se trendu novog javnog menadžmenta (eng. *New Public Management*). Fokus reformi je stavljena na način definisanja ciljeva i željenih rezultata, dok je ministarstvima data veća sloboda u odnosu na centar vlade. Međutim, vremenom je uočena potreba za većom međuministar-

skom koordinacijom, s obzirom da većina ministarstava nije mogla da deluje samostalno u okolnostima sve veće međuzavisnosti javnih politika. Reformom iz 2003. donet je četvorogodišnji Program Vlade koji je definisao tri oblasti prioriteta koje se tiču nadležnosti više različitih ministarstava i mehanizme za dostizanje zacrtanih ciljeva. Reforma je takođe predvidela izmene u sistemu praćenja Programa Vlade.¹⁷¹

¹⁷¹ Zasnovano na intervjuu sa savetnikom u Kabinetu predsednika Vlade zaduženom za praćenje i evaluaciju, Helsinki, 26. maj 2014.

Sistem praćenja

Godine 2007, sistem je unapređen donošenjem Strateškog dokumenta Vlade, sa ciljem promovisanja, upravljanja i praćenja Programa Vlade, posebno u pitanjima koja zahtevaju međuministarsku saradnju.¹⁷² Ovaj dokument je definisao osnovne procese i ciljeve politika, kao i indikatore koji će se koristiti pri praćenju Programa Vlade. Većina indikatora opisuje razvoj javnih politika koje su od suštinskog značaja za mandat Vlade. Kako je teško izmeriti uticaj mera politike, posebno zbog postojanja vremenskog razmaka između primene mera i uočavanja njihovog uticaja, ne može se prepostaviti da će indikatori dovoljno precizno opisati efekte implementacije Programa Vlade. Zbog toga su pojedini indikatori procesni, odnosno indikatori učinka, koji opisuju napredak mera politike.¹⁷³

Definicija indikatora ima za cilj da pruži temeljniji pregled Vladinih postignuća u odnosu na Program najkasnije na polovini mandata, pri čemu je najvažnije da indikatori pruže informaciju o društvenim razvojnim trendovima, kako bi se u slučaju potrebe intervenisalo uvođenjem novih ili efikasnijih mera. Politike se prate i ocenjuju i iz rodne perspektive i uticaja na regionalni razvoj, u granicama u kojima statistički materijali to dozvoljavaju. Odabir indikatora prilikom praćenja je precizno određen u zavisnosti od dostupnosti izvora i materijala.¹⁷⁴

Finski sistem praćenja politika Vlade odlikuje snažna decentralizacija, pri čemu su ministarstva vrlo nezavisna u vršenju ovih funkcija, dok je uloga Kancelarije predsednika Vlade da usmerava njihov rad i ukršta podatke u postupku praćenja prioritetnih oblasti, koji se nalaze u nadležnosti više ministarstava. Svako ministarstvo ima svoj plan rada, sa skupom ciljeva i indi-

katora koji su direktno povezani sa Programom rada Vlade. Državni sekretari u ministarstvima se sastaju dva puta mesečno kako bi pratili razvoj Programa Vlade, dok se šefovi jedinica za strateško planiranje u okviru ministarstava sastaju jednom u tri nedelje u istu svrhu. Tim sastancima predsedava šef Odeljenja za strateško planiranje Kancelarije predsednika Vlade. Uloga ovih stručnih sastanaka se ne svodi samo na praćenje implementacije javnih politika, već i na raspravu i analizu mogućnosti za njihovo unapređenje.¹⁷⁵

Kancelarija predsednika Vlade je zadužena za prikupljanje podataka dobijenih procesom praćenja, koja joj dostave ministarstva, kao i za sastavljanje godišnjeg izveštaja Vlade koji se podnosi Parlamentu. Međutim, s obzirom na međuresorni karakter javnih politika i preplitanje različitih uticaja, Kancelarija predsednika Vlade nastoji da ojača svoje horizontalne funkcije. Naredni projekat koji će započeti u 2014. godini uveće složen evaluacioni sistem koji će kombinovati metode i inpute različitih ministarstava.¹⁷⁶

U pogledu unutrašnje organizacije ministarstava, postoje zasebne jedinice za strateško planiranje koje objedinjuju funkcije praćenja i evaluacije. Obično je jedan državni službenik zadužen i za praćenje, odnosno analiziranje podataka, i za pisanje projektnih zadataka evaluacije, koja se izvodi eksterno. Podaci o praćenju se dobijaju interno – u slučaju programske oblasti za zapošljavanje, preduzetništvo i rad, statističke podatke proizvodi Republički zavod za statistiku, Institucija socijalnog osiguranja, i osiguravajuće kompanije, a dobijaju se i kroz intervjuvanje zaposlenih.¹⁷⁷ Podaci dobijeni od lokalnih vlasti takođe se smatraju kredibilnim. Na primer, Ministarstvo privrede i zapošljavanja sprovodi ankete na lokalnom nivou o zadovoljstvu građana uslugama socijalnog zapošljavanja i kreira bazu podataka o profilu nezaposlenih. U njoj se nalazi velika količina informacija koja pomaže njihovom povezivanju sa poslodavcima.¹⁷⁸ U slučaju Ministarstva socijalnih poslova i socijalne zaštite, osnovni proizvođači podataka su dva državna istraživačka instituta – Institut za

¹⁷² Dokument je kao prioritetna programska područja definisao program politika zapošljavanja, preduzetništva i rada; program politike promocije zdravlja; i program blagostanja dece, mladih i porodice. Pored toga, Strateški dokument Vlade sadrži oblasti koji su predmet posebnog praćenja: klimatska i energetska pitanja; inovacije; revizija uprave; restrukturiranje lokalne samouprave i usluga; itd. Republic of Finland, Prime Minister's Office, Government Strategy Document 2007, dostupan na <<http://vnk.fi/julkaisukansio/2007/j18-j19-hallituksen-strategia-asiakirja/pdf/en.pdf>>

¹⁷³ Republic of Finland, Prime Minister's Office, Government Strategy Document 2007, str. 9, dostupan na <<http://vnk.fi/julkaisukansio/2007/j18-j19-hallituksen-strategia-asiakirja/pdf/en.pdf>>

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Intervju sa savetnikom u Kabinetu predsednika Vlade zaduženom za praćenje i evaluaciju, Helsinki, 26. maj 2014.

¹⁷⁶ Intervju sa g. Kimmom Ruthom, savetnikom u Ministarstvu ekonomije i zapošljavanja, Helsinki, 27. maj 2014.

¹⁷⁷ Government Strategy Document, op.cit., str. 21.

¹⁷⁸ Kimmo Ruth, op.cit.

Tabela 6: Primer definisanih ciljeva i indikatora za politiku zapošljavanja¹⁷⁹

Ciljevi	Indikatori
Umanjene neusklađenosti na tržištu rada.	- Udeo poslodavaca koji su tražili radnike, a koji su imali problema pri angažovanju radnika i manjak radne snage.
Pomoć mladima u nalaženju zaposlenja kroz edukativne i druge mere.	- Udeo mlađih od 25 godina u ukupnoj stopi nezaposlenosti koja traje više od tri meseca (procesni indikator).

zdravstvo i Institut za socijalno osiguranje. Po red njih, podatke proizvode i lokalne nevladine organizacije koje vrše usluge građanima, međutim, njihovi podaci se ne uzimaju kao zvanični, već samo kao suplementarni.¹⁸⁰

Primer indikatora za praćenje produktivnosti pružanja javnih usluga¹⁸¹

- Trendovi u pogledu rashoda države i opština
- Razvoj produktivnosti prikazan u statistikama i anketama o produktivnosti
- Trendovi u pogledu rashoda uprave i proizvodnje usluga
- Broj zaposlenih u javnom sektoru
- Učinak, kvalitet i dostupnost usluga
- Preusmeravanje oslobođenih resursa
- Broj i uticaj IT projekata
- Produktivnost pružanja usluga na nivou opština

Sistem evaluacije

Ako se izuzmu periodične interne samoevaluacije sistema praćenja i evaluacije koje sprovodi Kancelarija predsednika Vlade, evaluacije u Finskoj obavljaju isključivo eksterni evaluatori, na osnovu sprovedenog tendera od strane ministarstava. Svake godine, određen iznos budže-

ta pojedinačnih ministarstava je poveren odeljenjima za istraživanje, odnosno za strategiju i analizu, u čijem se delokrugu nalazi pisanje projektnih zadataka za evaluacije. Na osnovu raspoloživih sredstava, jedinice u okviru ministarstava prave predloge studija i evaluacija koje žele da naruče. Često se dešava da je „lista želja“ duža od raspoloživog budžeta pa odeljenje za istraživanja/strategiju i analizu ima zadatak da prioritizuje teme od interesa, da određene teme koordiniše i spoji, odnosno da pokuša da izade u susret potrebama svih delova ministarstava. Direktor odeljenja za istraživanje donosi konačnu odluku o odabranim temama studija i evaluacija.¹⁸²

Projektni zadaci koje definišu ministarstva navode ciljeve, suštinu studije i osnovna istraživačka pitanja. Na zainteresovanim evaluatorima koji se prijavljuju na otvoren poziv ostaje da odrede metod istraživanja i evaluacije. Jedinice u ministarstvima ocenjuju prijave i donose odluku o izabranom evaluatoru na osnovu unapred određenih kriterijuma i kvaliteta predloga za evaluaciju. Tržište evaluatora se u najvećoj meri sastoji od konsultantskih kuća i akademskih i vladinih istraživačkih instituta. Zahtevi projektnih zadataka najčešće nalažu ekspertizu u različitim oblastima, što dovodi do potrebe da ovi akteri konkurišu u konzorcijumima.¹⁸³ U slučaju socijalnih pitanja, evaluatori su mahom iz Finske jer, po rečima sagovornika, strani evaluatori ne mogu da imaju dovoljno razumevanja i znanja o finskom kontekstu. To se vidi i po kvalitetu samih evaluacija, koje su se u slučaju angažmana stranih evaluatora pokazale dosta šturmim i površnim.¹⁸⁴

¹⁷⁹ Government Strategy Document, *op.cit.*, str. 23.

¹⁸⁰ Intervju sa g. Kohom Artom, savetnikom u Ministarstvu za socijalnu politiku i socijalnu zaštitu, Helsinki, 27. maj 2014.

¹⁸¹ Government Strategy Document, *op.cit.*, str. 69–70.

¹⁸² Kimmo Ruth, *op.cit.*

¹⁸³ Intervju sa službenikom na visokoj poziciji Ministarstva ekonomije i zapošljavanja, Helsinki, 27. maj 2014.

¹⁸⁴ Intervju sa službenikom Ministarstva za socijalnu politiku i socijalnu zaštitu, Helsinki, 27. maj 2014.

Sažetak: finski model	
Tip sistema	Zasnovan na rezultatima.
Tip uređenja	<p>Decentralizovan uz jak akcenat na međuministarsku koordinaciju:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Centar Vlade vrši horizontalnu ulogu provere usklađenosti strateških i planskih dokumenata; - Ministarstva su autonomna u prikupljanju i odabiru podataka, kao i sproveđenju evaluacija.
Odlike praćenja	<p>Podaci za praćenje su interni; proizvode ih Republički zavod za statistiku, vladini fondovi, agencije i instituti, kao i organi lokalne samouprave.</p> <p>Pojedini indikatori se stalno prate – to su procesni indikatori, indikatori učinka.</p> <p>Svako ministarstvo ima svoj plan rada, sa skupom ciljeva i indikatora koji su direktno povezani sa Programom rada Vlade.</p> <p>Kancelarija predsednika Vlade je zadužena za prikupljanje podataka koja joj dostave ministarstva i za sastavljanje godišnjeg izveštaja Vlade.</p>
Odlike evaluacije	<p>Eksterne.</p> <p>Tržište evaluatora: konzorcijumi domaćih konsultantskih i revizorskih kuća i nezavisnih istraživačkih instituta.</p>

IV.1.c. Kombinovani sistem (EU model)

Sistem praćenja i evaluacije na nivou EU odlikuje značajna decentralizacija, u kojoj pojedinačni komesarijati imaju autonomiju u pogledu odabira podataka za praćenje i metoda za evaluaciju, dok je Generalni sekretarijat Evropske komisije centralna tačka koja im pruža smernice za upotrebu različitih metoda, pisanje projektnih zadataka, standardizaciju dokumenata i pružanje uvida u dobre prakse.¹⁸⁵ Generalni sekretarijat Evropske komisije prati kvalitet izveštaja o praćenju i evaluaciji koje objavljaju komesarijati, uočava moguća mesta za poboljšanje i uobičjava ih u svojim uniformnim smernicama koje su komesarijati u obavezi da konsultuju i primenjuju. Pored toga, Generalni sekretarijat drži obuku jedinicama za praćenje i evaluaciju u komesariatima u cilju njihovog efikasnijeg vršenja. Sa druge strane, generalni direktorati u skladu sa svojim resorom imaju različite potrebe i manevarski prostor u praćenju i evaluaciji EU politika, što najviše zavisi od nivoa „komunitarizovanosti“ date politike (da li je ona u ekskluzivnoj nadležnosti EU ili je nadležnost podeđena sa državama članicama).¹⁸⁶

Praćenje politika EU

U slučaju Generalnog direktorata za zapošljavanje, politiku u pretežnoj nadležnosti država članica, podaci se dobijaju direktno od ovih država. Pozitivna okolnost je činjenica da države članice u ovoj oblasti već imaju unapređene mehanizme razvijanja mera za indikatore, što olakšava njihovo sakupljanje i ukrštanje. Iako je 80% indikatora za praćenje zasnovano na podacima Evrostata, zvanične statističke baze podataka Evropske unije, postoji teškoća sakupljanja određenih podataka, upravo zbog različitih metoda koje države primenjuju, posebno ako su u pitanju kvalitativni podaci. Dobijeni i analizirani podaci se objavljaju svake godine u izveštaju Generalnog direktorata za zapošljavanje o prilikama u ovoj oblasti na nivou EU.¹⁸⁷

Generalni direktorat za pravdu Evropske komisije se u okviru svoje nadležnosti delimično bavi i pitanjima dobre vladavine. Budući da je oblast pravde postala komunitarizovana politika tek od 2011, sistem praćenja je tek u povoju. Ovaj direktorat svake godine objavljuje izveštaj o učinku pravde (eng. *Justice Scoreboard*), koji objedinjuje podatke o zadovoljstvu građana pružanjem usluga EU, pristupu pravdi i dobrom

¹⁸⁵ Dokumenti su dublje analizirani u Priručnicima za ministarstva.

¹⁸⁶ Intervju sa službenicima Generalnog sekretarijata Evropske komisije, Brisel, 1. april 2014.

¹⁸⁷ Intervju sa službenicom Generalnog direktorata za zapošljavanje, Brisel, 2. april 2014.

javnom upravljanju, u cilju stvaranja povoljnije klime za razvoj poslovanja.¹⁸⁸ Podaci koji se dobijaju od država članica pretežno su kvantitativni i tiču se dužine administrativnih i sudskeih postupaka. Kad su u pitanju kvalitativni podaci, Direktorat se u velikoj meri oslanja na istraživanja koje sprovodi Evrobarometar, agencija EU za sprovođenje anketa i istraživanje javnog mnjenja.¹⁸⁹

Evaluacija politika EU

Ukoliko nisu u pitanju interne samoevaluacije organizacionih kapaciteta komesarijata, evaluacije evropskih politika sprovode eksterni evaluatori, po sistemu javnog tendera. Najveći udeo među evaluatorima čine konzorcijumi, u čijem sastavu su mahom konsultantske kompanije ili međunarodne revizorske kuće. Nadležni komesariat je zadužen za upravljanje procesom evaluacije sastavljanjem projektnih zadataka, vodeći se obavezujućim standardima koje je propisao Generalni sekretarijat.

U pogledu unutrašnjih resursa i organizacije aktivnosti evaluacije, standardi propisuju da generalni direktorat mora da ima jasno definisanu jedinicu nadležnu za koordinaciju i praćenje aktivnosti evaluacije, promovisanje kvaliteta evaluacije i organizacionog učenja, kao i za pružanje podrške Generalnom sekretarijatu pri sprovođenju opšte politike evaluacije Evropske komisije. Svaki generalni direktorat mora da obezbedi adekvatne finansijske i ljudske

resurse u tu svrhu. Evaluacione aktivnosti moraju da se planiraju transparentno i dosledno kako bi rezultati evaluacije bili dostupni pravovremeno, u svrhe operativnog i strategijskog donošenja odluka i za potrebe izveštavanja. To podrazumeva pripremu godišnjeg i višegodišnjeg plana evaluacija, usklađenost sa strateškim dokumentima i budžetom, vodenje računa o njihovom „tajmingu“ kako bi bile upotrebljive, itd. Evaluacije moraju da sadrže jasne i specifične ciljeve, prikladne metode i sredstva za upravljanje evaluacionim procesom, koji su bliže definisani u projektnim zadacima. Sprovođenje evaluacija mora da dovede do pouzdanih, robusnih rezultata, zasnovanih na činjenicama. U tom pogledu, evaluatorima mora da bude garantovana sloboda u iznošenju nalaza i rezultata, iako bi oni trebalo da imaju redovne konsultacije sa upravljačkom grupom za sprovođenje evaluacija (mešovitom radnom grupom sastavljenom od predstavnika institucija i izvršilaca evaluacije). Najzad, evaluacije moraju da obezbede što širu upotrebljivost i korist donosiocima odluka i relevantnim akterima, moraju biti dostupne javnosti i razglašene svim sredstvima komunikacije.¹⁹⁰

Poseban sistem važi za praćenje i evaluaciju strukturnih fondova EU, za koji je zadužen Komesariat za regionalnu politiku. Njega odlikuje veća rigoroznost u pogledu praćenja učinka i merenja rezultata, izražena u smernicama za eksterne evaluatore kao i smernicama kojim se prate aktivnosti nacionalnih tela koja upravljaju

Sažetak: EU model

Tip sistema	Zasnovan na rezultatima i činjeničnom kreiranju politika
Tip uređenja	Decentralizovan: <ul style="list-style-type: none"> - Generalni sekretarijat EK propisuje standarde i smernice; - Sistem praćenja i evaluacije generalnih direktorata je pod snažnim uticajem nivoa komunitarizovanosti dotičnog resora.
Odlike praćenja	Podaci koje države članice dostavljaju Evrostatu. U zavisnosti od resora, izvor podataka za praćenje mogu biti istraživanja Evrobarometra.
Odlike evaluacije	Eksterne. Tržište evaluatora: konzorcijumi konsultantskih kuća.

¹⁸⁸ Pogledati European Commission, DG Justice, „The 2014 EU Justice Scoreboard“, 2014, str. 3-7.

¹⁸⁹ Intervju sa službenicima Generalnog direktorata za pravdu, Brisel, 1. april 2014.

¹⁹⁰ Zasnovano na: European Commission, General Secretariat, „Evaluation Standards“, dostupno na <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf>. Srodna dokumenta su dostupna na <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm>.

evaluacijama (eng. *managing authorities*). Uspešnost učinka projekata finansiranih iz strukturnih fondova EU u najvećoj meri zavisi od unutrašnjih kapaciteta upravljačkih tela da prate i iznesu projekat. Direktorat za regionalnu politiku sprovodi rigorozne kontrole sa akcentom na svrsishodnosti utrošenih sredstava i dokazivanju rezultata.¹⁹¹

Kao pozitivan primer jačanja nacionalnih kapaciteta za apsorpciju strukturnih fondova EU navedena je Akademija za evaluaciju pri Varšavskom univerzitetu, koja nudi treninge državnim službenicima o celokupnom procesu planiranja i sprovođenja evaluacija, kao i o korišćenju znanja dobijenih evaluacijom za kreiranje politika zasnovano na činjenicama. Program se zasniva na kombinaciji teorijskog i praktičnog znanja, i kroz njega je od 2008. prošlo oko 150 poljskih državnih službenika.¹⁹² Poljska je, inače, država koja se uzima kao pozitivan primer u pogledu korišćenja evropskih fondova za razvoj zemlje u poslednjih 10 godina.

IV.1.d. Izazovi pri merenju uticaja javnih politika u uporednoj praksi

Naredni odeljak pruža uvid u teškoće i ograničenja praćenja i evaluacije, kako iz ugla postojeće literature, tako i iz uporedne prakse i svedočenja sagovornika.¹⁹³

Dostupnost podataka

Podaci koji su potrebni da bi se ocenio uticaj intervencije mogu biti nedostupni ili dostupni u neprikladnoj formi. Naime, podaci koji se prikupljaju u toku implementacije politike mogu, na primer, dati korisne informacije o njenim korisnicima, ali nedovoljno informacija o celokupnoj ciljnoj populaciji i o uticaju date politike. Takođe, određeni podaci su neuporedivi u pogledu metodologije prikupljanja, što posebno dolazi do izražaja kad se uporede baze podataka državnih i lokalnih vlasti.

Veliki broj podataka i indikatora

Studije slučaja Finske i Litvanije su ukazale na problem koji može da se javi ukoliko je sistem praćenja i evaluacije suviše institucionalizovan, ili pak ukoliko društvo proizvodi više podataka i informacija nego što sistem može da obradi. U prvom slučaju, koji je karakterističan za Litvaniju, veliki broj strateških planskih dokumenta i razvijenih indikatora za praćenje njihovog ostvarenja doveo je do isuviše velikog broja indikatora koje je ili nemoguće ispratiti, ili pak koji nisu dovoljno upotrebljivi.¹⁹⁴ Sa druge strane, fenomen „viška informacija“ pogađa Finsku, što ministarstva dovodi u situaciju da izgube orientir o osnovnom cilju politike. Rešenje za ovakve probleme, smatraju sagovornici iz obe zemlje, bilo bi u racionalizaciji broja indikatora i pojačanoj prioritizaciji tema. Pored toga, problem može biti delimično rešen češćim pravljenjem preseka stanja i pravovremenim delovanjem ukoliko se pojave odstupanja.¹⁹⁵

Odnos evaluacije i definisanih ciljeva

Jasno i nedvosmisleno definisanje ciljeva politike jeste preduslov bez kojeg je nemoguće pravilno sprovesti evaluaciju. Teškoća donosilaca odluka da se slože oko pravca vođenja politike za rezultat ima neodređeno definisanje njenih ciljeva, a ukoliko ciljevi nisu jasno određeni, i sami kriterijumi uspeha politike će biti nejasni. Evaluator se u tom slučaju suočava sa teškoćom u proceni stvarnih ciljeva politike, i uopšte da li je svrsishodno sprovoditi evaluaciju. Problem takođe može da nastane ukoliko nije izvršena prioritizacija i specifikacija ciljeva, što može da učini neke od njih međusobno nekompatibilnim.

Čak i ako su ciljevi jasno definisani, u praksi se dešava da se oni tokom sprovođenja politike menjaju u skladu sa novonastalom situacijom. U takvim okolnostima, izazov je odlučiti da li uspeh treba da se meri na osnovu inicijalno zacrtanih ciljeva, ili pak onog što se ustanovilo da su „stvarni“ ciljevi.

¹⁹¹ Intervju sa zvaničnicom Generalnog direktorata za regionalnu politiku, Brisel, 3. april 2014.

¹⁹² Više informacija na <<http://www.euroreg.uw.edu.pl/en/studies>>

¹⁹³ Ukoliko nije drugačije naznačeno, zasnovano na Peter Rossi, Mark Lipsey i Howard Freeman, „Evaluation – a Systematic Approach“, SAGE publications, 7th edition, 2004, str. 222–228.

¹⁹⁴ Intervju sa službenicima u Ministarstvu rada i socijalne politike, kao i u Kancelariji predsednika Vlade Litvanije, Viljnjus, 18. i 19. mart 2014.

¹⁹⁵ Intervju sa državnim službenikom u Ministarstvu za socijalna pitanja i socijalnu zaštitu, Helsinki, 27. maj 2014.

Definisanje i merenje kriterijuma uspešnosti

Jasno definisanje ciljeva ne znači nužno da se na osnovu njih mogu odrediti kriterijumi uspeha intervencije. Čak i naizgled jednostavno definisan cilj može da sadrži reč ili formulaciju koja će biti drugačije tumačena od strane različitih aktera, što može dovesti do razvijanja različitih opcija za postizanje rezultata. Nažalost, ukoliko kriterijum uspeha nije adekvatno predstavljen prethodno testiranim indikatorom, biće teško utvrditi da je korišćeni kriterijum pouzdana mera.¹⁹⁶

Vremenska ograničenja

Donosioci odluka često zahtevaju nalaze evaluacija u vrlo kratkom vremenskom roku, kako bi bili iskorišćeni u planiranom ciklusu kreiranja politika. Potreba za brzim analizama se kosi sa principima dubinske i činjenično zasnovane izrade evaluacionih izveštaja, koja zahteva vreme i refleksiju. Pored toga, problem može nastati ukoliko podaci nisu direktno dostupni, odnosno ukoliko je potrebno od državnih organa dobiti odobrenje za korišćenje. To dovodi do utroška vremena i usporavanja procesa izrade evaluacije.¹⁹⁷ Sa druge strane, nalazi evaluacije treba da budu objavljeni pravovremeno, pre nego što podaci i informacije postanu izlišni.¹⁹⁸ To posebno važi za države u kojima često dolazi do promene vlasti, odnosno vladinih programa i prioriteta.

Neželjeni i neočekivani efekti

Šteta koju proizvode neželjeni efekti može da ima veći uticaj na intervenciju od ostvarenja samih inicijalno zacrtanih ciljeva. Dok negativne posledice mogu na jednostavan način da se utvrde, teškoće se javljaju kada je potrebno pozitivne posledice preneti u izjave o ciljevima i izmeriti odnos neželjenih efekata u odnosu na centralne ciljeve.

Razgraničenje uticaja politike od ostalih spoljnih uticaja

Stalan izazov evaluacije politike jeste kako napraviti granicu između efekata koje proizvodi intervencija i ostalih uticaja na politiku. Na primer, poboljšani indikatori u oblasti zdravstva mogu da odražavaju poboljšanje životnog standarda koji proizilazi iz boljih uslova stanovanja ili unapređenog opštег obrazovanja stanovništva o zdravlju. Uticaj politike i drugi paralelni uticaji mogu da se odvijaju u suprotnim pravcima i da proizvedu očigledne, ali zapravo varljive rezultate. Za ovakve situacije je korisna upotreba kvazieksperimentalnih metoda.

Ciljevi koji su zajednički za više resora

S obzirom da je za većinu današnjih javnih politika karakteristično da su međuzavisne i da su predmet delovanja više vladinih resora, u nekim okolnostima je beskorisno posmatrati i analizirati uticaj svake pojedinačne politike. Kompleksni problemi zahtevaju razvijanje više načina njihovog rešavanja, što dovodi do situacije da je nemoguće odrediti koji od njih proizvodi najbolji efekat. Isto tako, s obzirom da određeni program daje efekat isključivo u sadejstvu sa drugim programom, bilo bi kontraproduktivno izolovati efekte svakog od njih pojedinačno.

Fokus 14: Finski model međusektorskog praćenja

Finska upravo primenjuje sistem kojim nastoji da izbegne negativne efekte praćenja i evaluacije svake politike pojedinačno, razvijanjem programskih oblasti zajedničkih za više različitih resora i definisanjem zajedničkih indikatora. Isti indikatori su zatim povezani sa pojedinačnim indikatorima koje ministarstva razvijaju. Zbog takve potrebe, u budućnosti će Kancelarija predsednika Vlade Finske dobiti veće horizontalne nadležnosti.¹⁹⁹

Primera radi, Međuresorni akcioni plan za smanjenje socijalne isključenosti, siromaštva i zdravstvenih problema za period 2011–2015. obuhvata sedam različitih tema i 30 projekata koje je definisala Vlada. Akcioni plan koordiniše Ministarstvo za socijalna pitanja i zdravlje; radna grupa na nivou mi-

¹⁹⁶ Peter Rossi, Mark Lipsey i Howard Freeman, *op.cit.*, str. 224.

¹⁹⁷ Intervju sa istraživačima u finskom Labour Institute u Helsinkiju, 26.maj 2014.

¹⁹⁸ Intervju sa savetnikom za praćenje i evaluaciju u Kancelariji premijera Finske, Helsinki, 27. maj 2014.

¹⁹⁹ Intervju sa savetnikom u kabinetu predsednika Vlade Republike Finske, Helsinki, 27. maj

nistara rukovodi Akcionim planom, dok je upravljačka radna grupa sastavljena od predstavnika drugih ministarstava, stručnih vladinih institucija, Asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti, zatim od društvenih partnera, nevladinih organizacija, itd. Akcioni plan je blisko povezan sa Programom Vlade, kao i sa ciljevima strategije za smanjenje siromaštva Europe 2020.²⁰⁰

Politička senzitivnost praćenja i evaluacije

Ocenjivanje uspešnosti vladinih politika se odvija u kontekstu u kojem političari mnogo ulaze u svoju reputaciju, u kojem su karijere državnih službenika pod stalnim preispitivanjem i u kojem je upitno da li ciljna grupa koja ima koristi od određene politike zapravo i treba da bude njen korisnik. Stoga nije iznenađujuće što sprovođenje evaluacije može da bude shvaćeno kao pretnja nastavku vođenja javne politike u kojoj mnogi akteri imaju značajan ideo i interes. Zbog takvih okolnosti nije izvesno u kojoj meri će rezultati evaluacije biti iskorišćeni. S druge strane, politički osetljive okolnosti mogu da stave evaluatore pod pritisak i da utiču na kvalitet i neutralnost sprovedenih evaluacija, s obzirom da oni moraju u toku izrade da sarađuju sa državnim službenicima i korisnicima politike.

Fokus 15: Eksterne evaluacije i neutralnost

Svrha sprovođenja evaluacija od eksterno angažovanih evaluatora jeste obezbeđivanje nepristrasne i objektivne ocene o učinku politike koja se posmatra, njenom uticaju kao i o nivou ispunjenosti rezultata u odnosu na očekivano. U sve tri studije slučaja obuhvaćene studijom, evaluacija javnih politika i struktturnih fondova EU vrši se isključivo od strane eksternih evaluatora, koji bivaju angažovani nakon sprovedenog javnog tendera. Iako na prvi pogled deluje da mehanizam eksternih evaluacija pruža objektivnost i neutralnost, sagovornici u sve tri studije slučaja su potvrdili da u praksi to često nije slučaj. Naime, u postupku vršenja evaluacije, eksterni evaluatori su u redovnoj komunikaciji sa naručiocima ove usluge – ministarstvima,

ma, prevashodno u pogledu pružanja podataka potrebnih da bi se izvršila evaluacija. Zbog toga se neretko javlja fenomen stvaranja previše prisnog odnosa eksternih evaluatora i ministarstava, što utiče na objektivnost i krajnje nalaze evaluacionih izveštaja. Pored toga, kako je eksternom evaluatoru u interesu da bude ponovo angažovan, ukoliko proceni da bi previše „iskrena“ evaluacija ugrozila njegov odnos sa naručiocem evaluacije, sami izveštaji neće biti dovoljno kritički i objektivno napisani. Ova raširena pojava se, prema rečima sagovornika, rešava angažovanjem na dva „fronta“. Prvo, putem kontinuiranog uticanja na povećanje nivoa kulture evaluacije, vršenjem pritiska na donosioce odluka da podatke učine dostupnim, a svoje političke odluke zasnjuju na činjenicama.²⁰¹ Drugo, stvaranjem povoljne klime za razvoj „tržišta evaluatora“, odnosno sprečavanjem situacije u kojoj se za sprovođenje evaluacije nadmeće ograničen i ranije angažovan broj evaluatora. Stvaranjem konkurenциje će se povećati i kvalitet ponude, kao i samih evaluacija.²⁰²

Nezavisni akademski instituti u Finskoj su neki od učesnika koji se „nadmeću“ na tržištu evaluacija vladinih politika. Prema rečima istraživača u Institutu za ekonomsko istraživanje (Labour Institute for Economic Research), specijalizovanom za pitanja fiskalne i socijalne politike i zapošljavanja, objektivnost i neutralnost njihovih evaluacionih izveštaja se ne dovodi u pitanje, zbog doslednosti ovog instituta u primeni strogih akademskih kriterijuma pri vršenju istraživanja. Pored toga, na njihovu kredibilnost utiče i temeljnost i preciznost, budući da do sada u svojim evaluacionim izveštajima nisu napravili nijednu kvalitativnu grešku.²⁰³ U Litvaniji, nezavisna *think tank* organizacija Institut za javnu politiku i upravljanje (Public Policy and Management Institute) se profilisala kao organizacija sa stručnošću za sprovođenje evaluacija, takođe na osnovu činjenice da kao akter koji radi u javnom interesu ne izaziva sumnju o objektivnosti izveštaja.²⁰⁴

²⁰⁰ Intervju sa savetnikom u kabinetu premijera Republike Finske, Helsinki, 27. maj; intervju sa službenicima Generalnog sekretarijata Evropske komisije, Brisel, 1. maj.

²⁰² Intervju sa zvaničnikom Generalnog direktorata za regionalnu politiku Evropske komisije, 3. april 2014.

²⁰³ Intervju sa višim istraživačem i direktorkom Labour Institute for Economic Research, Helsinki, 26. maj 2014.

²⁰⁴ Intervju sa direktorom i istraživačem PPMI, Viljnjus, 17. mart 2014.

²⁰⁰ Brošura Ministarstva za socijalna pitanja i zdravlja Finske o Akcionom planu, dostupna na <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DLFE-24515.pdf>

Upotrebljivost rezultata praćenja i evaluacije

Funkcionalnost i svrsishodnost sistema praćenja i evaluacije se ogleda u upotrebljivosti njihovih nalaza za dalje korake u procesu kreiranja politika. U idealnom sistemu, objektivne i temeljne evaluacije će naterati donosioce odluka da ugrade poruke i naučene lekcije u odluke o daljim pravcima delovanja. Na upotrebljivost evaluacije pored kvaliteta presudno utiče kultura evaluacije institucija i društva i spremnost da se priznaju i isprave greške. Istraživanje radeđeno u okviru Generalnog sekretarijata Evropske komisije je pokazalo da na nivou EU, 70% novih politika i donetih odluka uzima u obzir i poziva se na nalaze sprovedenih evaluacija.²⁰⁵ Očekuje se da će fokus na ocenjivanje politika zasnovanih na rezultatima dovesti do veće upotrebljivosti evaluacija. Sagovornici u sve tri studije slučaja su naglasili da je upotrebljivost evaluacija večiti izazov za koji će uvek postojati prostor za usavršavanje, jer je ovo pitanje direktno povezano sa kulturom evaluacije. Ostali faktori uključuju i kompetentnost službenika ministarstava i organizacionih jedinica, dobro definisane projektne zadatke (eng. *Terms of Reference*), adekvatne vremenske resurse, pristup informacijama i efikasnu saradnju naručilaca i sprovodilaca evaluacija.²⁰⁶

IV.2. Izgradnja struktura za praćenje i evaluaciju uz učešće civilnog društva: evaluacija opcija za Srbiju

Na osnovu istraženih modela institucionalizovanja praćenja i evaluacije javnih politika u uporednoj praksi, kao i praksi uključivanja OCD u ove postupke, izdvajaju se tri moguća scenarioja izgradnje sistema praćenja i evaluacije uz učešće civilnog društva u Srbiji. Istraženi sistemi Litvanije, Finske i EU, prilike i osobenosti konteksta u Srbiji, kao i postojeća sekundarna literatura, dali su osnov za osmišljavanje (1) osnovnog, (2) naprednog i (3) visokorazvijenog modela za Srbiju. Oni su sačinjeni na osnovu sledećih kriterijuma:

- Stepen razvijenosti kulture evaluacije;
- Odnos centra vlade i ministarstava;
- Fokus na proces/rezultate.

Opcije definisane na osnovu ovih kriterijuma evaluiraju se prema sledećim kriterijumima:

- Izvodljivost u kratkom i srednjem roku u odnosu na trenutnu razvijenost kulture evaluacije, što uključuje i razmatranja raspoloživosti podataka, znanja i kapaciteta za praćenje i evaluaciju, itd.
- Pogodnost opcije za uključivanje civilnog društva, pri čemu se ocena mogućnosti njegovog uključivanja daje u skladu sa stepenom razvijenosti ambijenta za saradnju države s civilnim društvom u Srbiji i perspektivama njegovog daljeg razvoja.

IV.2.1. Osnovni elementi identifikovanih opcija

Opcija 1 – Osnovni model

Prvu opciju predstavlja takozvani osnovni sistem, koji je pogodan za kontekst niskog nivoa kulture evaluacije, gde javna uprava ne raspolaze ni dovoljno kvalitetnim i kredibilnim podacima u svim oblastima politike niti organizacionim kapacitetima i veštinama državnih službenika za obavljanje poslova praćenja i evaluacije. U takvom sistemu, centar vlade bi imao visok nivo ovlašćenja i kontrole u odnosu na ministarstva, kako bi se osiguralo da ministarstva postepeno stiču veštine potrebne za pravilno izvođenje postupaka praćenja i evaluacije. Konkretno, centar vlade bi bio zadužen za proveru uskladenosti strateških dokumenata sa programom rada ministarstava, propisivao bi detaljne obavezujuće smernice i procedure za sva ministarstva i vršio bi kontrolu kvaliteta izveštaja dostavljenih od strane ministarstava. Pored toga, centar vlade bi sprovodio redovne obuke, upravljao centralizovanom bazom podataka, ali i preduzimao samostalne evaluacije u kompleksnijim oblastima javne politike gde kapaciteti ministarstava ne mogu da odgovore na potrebe.

Sistem bi bio pretežno procesni/implementacioni, da bi se obezbedilo učenje osnovnih koraka u izvođenju praćenja i evaluacije i da bi se uzele u obzir teškoće identifikovanja i merenja

²⁰⁵ Intervju sa službenicima Generalnog sekretarijata Evropske komisije, Brisel, 1. april 2014.

²⁰⁶ Ministarstvo finansija Republike Litvanije, „Evaluation Capacity Building in Lithuania: Experience and Lessons“, 2013, str. 22.

indikatora rezultata u mnogim oblastima javne politike. U okolnostima nerazvijene institucionalizacije praćenja i evaluacije, imajući u vidu slabe kapacitete i nedostatak sredstava za izradu studija indikatora i uopšte merenje rezultata, sistem orijentisan ka rezultatima bi bio teško primenjiv u početnom periodu. Osnovni model je koncipiran po uzoru na početnu fazu izgradnje sistema praćenja i evaluacije u Litvaniji.

Opcija 2 – Napredni model

Druga opcija podrazumeva znatno viši stepen razvijenosti kulture praćenja i evaluacije u odnosu na osnovni model, što uključuje i postojanje razvijenih institucionalnih i ljudskih kapaciteta za obavljanje ovih poslova. Napredni model podrazumeva sistem praćenja zasnovan na rezultatima, koji pak iziskuje sposobnost identifikovanja, a zatim i redovnog merenja, kompleksnijih indikatora rezultata. U ovom sistemu svako ministarstvo ima razvijenu jedinicu za praćenje i evaluaciju, ali su procedure i način vršenja postupaka praćenja i evaluacije propisani na centralnom nivou, te menadžeri/rukovodioци nemaju mnogo prostora za uvođenje specifičnosti u različitim oblastima politike. To takođe znači da u naprednom modelu centar vlade sprovodi funkciju koordinacije, usaglašavanja praksi i kontrole kvaliteta, ali u manjoj meri preskriptivno i centralizovano nego u osnovnom modelu. Ova opcija podrazumeva relativno visok nivo razvijenosti mehanizama za prikupljanje podataka, odnosno dobro umrežene, redovno ažurirane i sadržajne zvanične baze podataka, što omogućava prelazak sa procesnog na sistem orijentisan ka rezultatima. Opisan model je zasnovan na sistemu kakvog primenjuje Evropska komisija.

Opcija 3 – Visokorazvijeni model

Treća opcija podrazumeva najkompleksniji sistem, koji odgovara visokom stepenu razvijenosti kulture evaluacije, ali i razvijenoj menadžerskoj kulturi. U tom sistemu fokus praćenja i evaluacije bi bio na merenju efekata, dok bi se naučene lekcije uzele u obzir pri pokretanju novih intervencija. Centar vlade bi bio zadužen samo za proveru usklađenosti horizontalnih i međuresornih javnih politika i kontrolisanje usklađenosti strateških dokumenata i indikatora. Međutim, ministarstva bi imala punu autonomiju u vršenju poslova praćenja, kreiranju struktura i procedura koje najbolje odgovaraju

specifičnostima njihovih javnih politika, kao i odabiru tema za koje će se izrađivati nezavisni evaluacioni izveštaji. Zvanični statistički podaci su visokog kvaliteta i pouzdanosti i lako dostupni javnosti. Finski sistem je inspirisao razmatranje ovog modela.

IV.2.2. Evaluacija opcija

Opcija 1 – Osnovni model

Imajući u vidu trenutni stepen razvijenosti kulture praćenja i evaluacije u Srbiji, nerazvijenost institucionalnih mehanizama, nizak kvalitet i raspoloživost zvaničnih statističkih podataka, kao i resursa za merenje učinka, prva opcija ima najveće izglede za implementaciju u kraćem i srednjem roku. Istovremeno, formiranjem Republičkog sekretarijata za javne politike, kao institucije u centru vlade koja je posebno zadužena za unapređenje procesa kreiranja javnih politika, stvoreni su osnovni uslovi za vršenje funkcija centra vlade koje su neophodne za ostvarivanje ove opcije.

Prva opcija takođe najbolje pogoduje i trenutnim mogućnostima za uključivanje civilnog društva u procese javnih politika, koji su pre svega informativnog i konsultativnog karaktera. To praktično znači da u osnovnom sistemu OCD ne bi doprinosile praćenju i evaluaciji javnih politika sopstvenim podacima i istraživanjima, budući da ni njihovi istraživački kapaciteti nisu dovoljno razvijeni niti država ima sposobnost da oceni kredibilnost takvih eventualnih podataka i informacija. Samim tim, ona ih i ne može prihvati kao merodavne i objektivne podatke koji se mogu koristiti u zvaničnim državnim izveštajima o učinku javnih politika. Istovremeno, a imajući u vidu trenutni stepen razvijenosti saradnje države i civilnog društva u Srbiji i nastojanja države da stvori podsticajno okruženje za saradnju s civilnim društvom,²⁰⁷ ovaj osnovni model već u kratkom roku može da omogući bazično uključivanje civilnog društva u strukture koje se formiraju za praćenje javnih politika (npr. međuresorne radne grupe

²⁰⁷ Vlada je u januaru 2011. osnovala Kancelariju za saradnju s civilnim društvom. U toku je rad na Strategiji za komunikaciju i stvaranje podsticajnog okruženja za civilno društvo. Istovremeno, u avgustu 2014. Vlada je usvojila „Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa“ (Zaključak 05 broj 011-8872/2014). Sve ove mere ukazuju na nastojanje da se stvore uslovi za dalji razvoj saradnje države sa civilnim društvom.

i/ili savete). Ovakav vid uključivanja je već prisutan u, recimo, zakonodavnoj fazi ciklusa javne politike, iako pre svega na bazi ekspertize, a ne nekih objektivnih kriterijuma reprezentativnosti OCD. U odsustvu mogućnosti da doprinesu praćenju i evaluaciji sopstvenim istraživanjima kao kredibilnim i prihvaćenim izvorima podataka, OCD bi u takvim strukturama učestvovalo kao posmatrači sa mogućnošću iznošenja stava i komentarisanja pripremljenih izveštaja.

Dakle, OCD bi u ovakovom sistemu bile uključene u pojedine radne grupe za praćenje, s tim što ne bi imale ulogu u merenju rezultata i dostavljanju podataka. Država bi se obavezala da uzme u obzir i razmotri komentare OCD, ali ne i da ih nužno usvoji. Na taj način bi se povećala informisanost OCD i postavili temelji za dublje oblike saradnje sa državnom/javnom upravom.

Opcija 2 – Napredni model

Budući da je zasnovan na rezultatima, napredni model je teže izdovljiv u kratkom i srednjem roku u Srbiji, pre svega stoga što iziskuje kapacitete za identifikovanje indikatora na nivou rezultata i za njihovo redovno merenje, što je trenutno moguće samo u vrlo ograničenom broju javnih politika (npr. u oblasti zapošljavanja se redovno prate određeni međunarodno uporedivi indikatori, ali zato u oblasti delotvornosti vlasti i javne uprave gotovo da nema zvanične statistike). Takođe, izdovljivost ove opcije u srednjem roku umanjuje i uopšte slab organizacioni i ljudski kapacitet javne uprave u Srbiji da meri učinak javnih politika.

Civilno društvo bi u ovoj opciji moglo da ostvari daleko konstruktivnije učešće u strukturama za praćenje i evaluaciju nego u prvoj opciji, budući da bi raspoloživost detaljne, obimne i kredibilne zvanične statistike omogućilo sprovođenje

kvantitativnih istraživanja koja bi time, uz proveravanje metodologije, mogla da budu i zvanično prihvaćena od strane države. Istovremeno, korišćenjem kvalitetne zvanične statistike, civilno društvo bi moglo da učestalije i sadržajnije poziva vlasti na odgovornost. Svakako, za realizaciju ove opcije bilo bi neophodno i da civilno društvo značajno unapredi svoje istraživačke i analitičke kapacitete, što je trenutno otežano nedovoljnom i neizvesnom finansijskom održivošću OCD.

Opcija 3 – Visokorazvijeni model

Treća opcija zahteva najdublje reforme kada je reč o Srbiji i pre svega visok nivo kulture evaluacije i kreiranja politika zasnovanog na činjenicama. Ona zahteva ne samo razvijene prakse i snažne kapacitete za sistemsko praćenje i evaluaciju uz učešće civilnog društva, već i znatno povećanje nivoa demokratske i političke kulture u Srbiji, kao i aktivizma građana u društveno-političkim zbivanjima.

U trećoj opciji, u kojoj i na strani države i na strani civilnog društva postoji visok stepen razumevanja i poznavanja praćenja i evaluacije, civilno društvo bi bilo integrativni deo političkog života, konstruktivni kritičar vlasti i sastavni deo sistema praćenja i evaluacije, kao partner državi u proizvodnji podataka i aktivan učesnik u izvođenju eksternih evaluacija. S obzirom da bi ministarstva u ovom modelu imala samostalnost u odabiru načina vršenja praćenja i evaluacije, samim tim bi i opcije za uključivanje OCD u ove procese bile raznovrsnije. Svoj legitimitet OCD bi crpele delovanjem u javnom interesu, nepristrasnim i kvalitetnim analizama i stečenim poverenjem građana. Ukoliko bi prva opcija srednjoročno evoluirala u drugu, ostvarenje treće opcije u Srbiji je moguće najbrže kroz desetak godina.

Tabela 7: Analiza opcija u odnosu na kriterijume

Opcija Kriterijum	Opcija 1: Osnovni sistem	Opcija 2: Napredni sistem	Opcija 3: Visokorazvijeni sistem
Kultura evaluacije	Niska	Niska/Srednja	Visoka
Tip sistema	Procesni (implementacioni)	Orientisan na rezultate	
Nivo centralizovanosti	Visok: Centar vlade upravlja centralizovanom bazom podataka, vrši kontrolu usklađenosti sa strateškim dokumentima i koordiniše rad jedinica zaduženih za praćenje i evaluaciju u okviru ministarstava	Umeren/nizak: Centar vlade sakuplja podatke dostavljene od ministarstava, vrši koordinaciju međusektorskih javnih politika i kontroliše usklađenost intervencija sa strateškim dokumentima, dok ministarstva imaju autonomiju u odabiru načina praćenja i evaluacije	
Oblik učešća OCD	Postepeno uključivanje: OCD su deo radnih grupa za praćenje, vrše pritisak na vlasti da dostave podatke i proizvode nezavisne izveštaje u svrhu praćenja i evaluacije javnih politika	Predstavnici OCD su učesnici radnih grupa za praćenje sprovođenja javnih politika i učestvuju u merenju rezultata sopstvenim istraživanjima; OCD rade nezavisno u javnom interesu i njihovi nalazi nailaze na odjek u javnosti	OCD su aktivni učesnici u političkom životu, njihov rad nailazi na reakciju države. Istraživačke OCD su jedne od učesnika na tržištu evaluatora
Vremenska izvodljivost	Kratkoročno (1-3 godine)	Srednjoročno (4-7 godina)	Dugoročno (8-12 godina)

V. Zaključci i preporuke

Zaključci

Ova studija je nastojala da pokaže značaj praćenja i evaluacije u sistemu kreiranja politika, kao funkcija koje su u Srbiji u početnim fazama razvijnika. Praćenje i evaluacija javnih politika se moraju posmatrati holistički, kao integrativni deo kreiranja politika na osnovu činjenica. Uslov za održiv i funkcionalan sistem praćenja i evaluacije jeste razvijenost ostalih delova ciklusa politike, a posebno sistema strateškog planiranja i faze formulacije. Ovi aspekti kreiranja politika su u direktnoj vezi sa praćenjem i evaluacijom. S jedne strane, strateški dokumenti i ciljevi definisani u fazi formulacije služe kao polazni osnov za izradu indikatora na osnovu kojih će se pratiti i ocenjivati javna politika. Sa druge strane, znanja dobijena praćenjem i evaluacijom služe kao naučene lekcije koje bi trebalo da postanu integrativni deo faze formulacije pri ponovnom pokretanju ciklusa politike.

Uporedna praksa pokazuje različite oblike institucionalizovanja sistema praćenja i evaluacije. Ukoliko se generalizuju nalazi, razlike su primećene u odnosu na:

- nivo nezavisnosti ministarstava naspram centra vlade pri vršenju ovih poslova;
- fokus praćenja i evaluacije na proces ili ostvarene rezultate;
- modalitete učešća OCD u ovim postupcima.

U pogledu nivoa nezavisnosti ministarstava u odnosu na centar vlade pri vršenju poslova praćenja i evaluacije, razlikuju se centralizovani i decentralizovani model. Kod centralizovanog modela, centar vlade rukovodi centralizovanim sistemom za praćenje indikatora i mera; nadgleda usklađenost strateških dokumenata i planova ministarstava; pruža ministarstvima podršku u upravljanju procesom praćenja, dok su ministarstva odgovorna za praćenje i evaluaciju intervencija u svom delokrugu. Nasuprot tome,

kod decentralizovanog modela centar vlade vrši horizontalnu ulogu provere usklađenosti strateških i planskih dokumenata, dok su ministarstva su nezavisna u prikupljanju i odabiru podataka, kao i sprovođenju evaluacije.

Ukoliko je fokus praćenja i evaluacije na internim kapacitetima, osobenostima i problemima u sprovođenju intervencije, radi se o procesnom/implementacionom sistemu. Ukoliko je, pak, fokus na analizi efekata intervencije i objašnjavanju zašto jeste ili nije došlo do očekivanih rezultata, reč je o sistemu zasnovanom na rezultatima.

Za potrebe ove studije, OCD su klasifikovane u odnosu na dominantan tip aktivnosti: da li se bave neposrednim građanskim aktivizmom, aktivnostima vršenja pritiska na donosioce odluka i javnim zastupanjem, ili pak sprovođenjem istraživanja i zagovaranjem. U skladu sa tim, došlo se do zaključka da njihov doprinos u poslovima praćenja može biti višestruk i da za to poseduju kapacitete koje mogu dodatno u budućnosti da razvijaju. Aktivističke organizacije i organizacije koje su pružaoci određenih usluga građanima su najpogodnije za prikupljanje primarnih podataka koji se kasnije mogu obraditi i koristiti kao kredibilni u postupku praćenja. Organizacije koje se bave javnim zagovaranjem imaju snažno uporište u javnom mnjenju i time teraju donosioce odluka na odgovorno ponašanje i dostavljanje podataka. *Think tank* organizacije i istraživački instituti mogu da koriste svoje analitičke veštine za obradu i tumačenje zvaničnih vladinih podataka u svrhu praćenja. Kada je u pitanju sprovođenje evaluacije, uporedna praksa je pokazala da jedino *think tank* i istraživačke organizacije imaju dovoljno razvijene kapacitete za ove poslove. Ova činjenica se može objasniti osobenostima postupka evaluacije, potrebom za jakim analitičkim veštinama i poznavanjem kompleksnih metodologija, da-kle, poslovima i aktivnostima koji su najsrodniji istraživački orijentisanim OCD.

Učešće OCD u poslovima praćenja javnih politika je prisutno u uporednoj praksi, međutim, ono je retko institucionalizovano. OCD sa kojima se razgovaralo pretežno su potvrdile da se njihov uticaj najviše ogleda u pisanju nezavisnih izveštaja i vršenju pritiska na nosioce vlasti da dostave kredibilne podatke. Organizacije koje se bave pružanjem usluga građanima, poput onih koje pomažu socijalno ugrožene građane, u određenim slučajevima su primarni proizvođači podataka koje vlada koristi kao zvanične podatke. U većini slučajeva, međutim, podaci koje dostave OCD služe kao dopunski podatak vladu u postupku praćenja.

Praksa u evropskim državama pokazuje veoma malo primera učešća OCD u evaluaciji. Osim nekoliko *think tank* organizacija i nezavisnih istraživačkih instituta koji su specijalizovani za izrade studija i evaluacionih izveštaja, istraživanje je uglavnom nailazilo na suzdržan stav predstavnika OCD o učešću u evaluaciji. Kao razlog su naveli bojazan da će time narušiti ugled nezavisnog i neutralnog aktera koji deluje u javnom interesu. Ovakav stav na prvi pogled može delovati paradoksalno, budući da se eksterne evaluacije rade upravo sa ciljem pribavljanja nezavisnog mišljenja. Ipak, u uslovima sve ograničenijih mogućnosti za dostizanje finansijske održivosti, izrada evaluacionih izveštaja može predstavljati jednu od opcija kojom bi se obezbedila raznolikost izvora finansiranja OCD.

Merjenje uticaja javnih politika postupcima praćenja i evaluacije predstavlja stalan izazov kreatorima politika, donosiocima odluka i zainteresovanom javnom mnjenju. Teškoće i ograničenja vršenja praćenja i evaluacije, kako iz ugla postojeće literature, tako i iz uporedne prakse i svedočenja sagovornika, primećene su u pogledu dostupnosti podataka, razvijanja indikatora, definisanja ciljeva, vremenskih ograničenja, političke osetljivosti, itd.

Kada se govori o Srbiji, istraživanje u okviru ove studije je pokazalo da se kao najveći izazovi uključivanja organizacija civilnog društva u proces praćenja i evaluacije javnih politika izdvajaju:

- Teško uspostavljanje saradnje predstavnika države i organizacija civilnog društva

U Srbiji postoji nedovoljna zainteresovanost i nedostatak unutrašnje motivacije državne uprave za veće uključivanje OCD u praćenje i evaluaciju. Usled toga, sva poboljšanja se suštinski oslanjaju na spoljnju pomoć, čime se ne

obezbeđuje dugoročno i suštinsko uključivanje OCD, već se učešće često sprovodi više forme radi, sa kratkotrajnim efektom u zavisnosti od konkretnog projekta koji ima svoj ograničen vremenski opseg. Pritom, i podrška spolja (finansije, ekspertiza itd.) do sada nije bila dovoljno artikulisana u pravcu povećanja zainteresovanosti državne uprave za uključivanje OCD.

- Komunikacijski jaz između države i organizacija civilnog društva

Postoji problem u komunikaciji između OCD i državne uprave. Službenici državne uprave ne vide OCD kao mogućeg partnera i saradnika, što je delimično i rezultat nekonstruktivnog pristupa OCD, koje umesto da daju konkretne predloge i ideje često upućuju isključivo kritike.

- Nedovoljno sistemski pristup saradnji

Da bi se civilni sektor potpunije uključio u proces praćenja i evaluacije, mora da zna u kojim procesima učestvuje, na koji način i kada to radi. U domenu praćenja i evaluacije javnih politika, civilni sektor može da zauzme ulogu (1) organizacije koja vrši nadzor nad oblastima iz svoje ekspertize i podiže svest javnosti o tim pitanjima, (2) organizacije koja će prvenstveno da se bavi zagovaranjem određenog pristupa ili rešenja problema, (3) organizacije koja će vršiti istraživačke delatnosti i proizvoditi studije korisne za praćenje i evaluaciju javnih politika ili (4) organizacije koja će biti angažovana da vrši usluge sačinjavanja izveštaja u svrhu praćenja i evaluacije. Svaka od ovih uloga je sama po sebi važna u procesu praćenja i evaluacije, ali je ključno da organizacija civilnog društva koja ima ambicije da učestvuje u ovom procesu jasno strateški definiše svoju ulogu, razume oblike ponašanja koje u skladu sa tom ulogom treba da ima i dosledno je sprovodi.

Jasnijem razumevanju uloge OCD doprineli bi i adekvatniji institucionalni mehanizmi kojima bi se obezbedilo njihovo učešće. Pojedini primjeri dobre prakse, npr. u oblasti socijalne politike, ukazuju da su pomaci učinjeni pre svega usled ličnog zalaganja pojedinih službenika uz međunarodnu pomoć. To znači da je ponašanje državne uprave nepredvidivo i nepouzdano jer ne postoje institucionalne garancije da će OCD biti uključena u praćenje i evaluaciju, i pored ličnih zalaganja pojedinih državnih službenika koji „imaju sluha“ za važnost ove teme i razumeju značaj njihovog uključivanja.

- Nedovoljno razvijena svest o značaju procesa praćenja i evaluacije javnih politika.

Većina predstavnika ispitivanih OCD (62%) procenjuje da su njihove prvobitne zamisli i očekivanja od civilnog sektora bile idealizovane i da su samim tim morali donekle da ih prilagođavaju realnoj situaciji.²⁰⁸ Nešto više od trećine (36%) smatra da su njihove prvobitne zamisli i očekivanja uglavnom zadovoljena. Iz tog razloga je u postupku uključivanja organizacija civilnog društva u proces praćenja i evaluacije potreban vrlo operativan pristup problemu, kako se ovaj proces ne bi idealizovao i „izgubio u magli“. Potrebna su vrlo jasna objašnjenja o tome šta može da se postigne praćenjem i evaluacijom i šta se postiže ako se OCD uključe, kao i vrlo praktične smernice o tome kako one to mogu uraditi.

- *Nedovoljno razvijeni organizacioni i ljudski kapaciteti* u velikom broju organizacija civilnog društva, ili jako izražena potreba za dodanom obukom i edukacijom predstavnika organizacija civilnog društva koje su do sada bile uključene u ove procese.
- *Nedovoljno razvijena kultura praćenja i evaluacije.*

Kultura evaluacije javnih politika u Srbiji se upravo odlikuje nedovoljnom razvijenošću: (1) ne postoji dovoljno razumevanje važnosti procesa praćenja i evaluacije javnih politika, mehanizama kojima se oni sprovode i aktera koji u njih treba (mogu) da budu uključeni; (2) tržište praćenja i evaluacije je nedovoljno razvijeno kako na strani ponude, tako i na strani tražnje za sprovođenjem ovih aktivnosti; (3) institucionalni ambijent ne pruža punu podršku razvoju kulture evaluacije i (4) kultura praćenja i evaluacije je slaba kako zbog nepovoljnih istorijskih okolnosti, tako i zbog nedovoljnih npora da se doprinese izgradnji povoljnijeg ambijenta.

Kod predstavnika državne uprave pojavljuju se sledeće manjkavosti u pogledu shvatanja suštine i obuhvata praćenja i evaluacije javnih politika:

- Nedostatak strategije i politika kojima se uređuju procesi praćenja i evaluacije;

- Ne postoji sistematska evaluacija: nema zajedničkih, jedinstvenih normi, pravila, indikatora, nacionalnih standarda ili obrazaca ponašanja;
- Nije adekvatno razvijena ni ponuda, a ni potražnja na tržištu praćenja i evaluacije; organizacije koje se bave aktivnostima praćenja i ocene su retke, kao što su retka i udruženja koja bi ih okupljala, postoji mali broj učesnika i veze između njih se uspostavljaju mahom na bazi ličnih kontakata, a u nekim slučajevima uopšte ne postoji ponuda organizacija koje bi mogle da vrše praćenje i evaluaciju na lokalnu;
- Prisutno je određeno nerazumevanje, pogrešno korišćenje ili uopšte ne postoje evaluacije u pojedinim slučajevima.
- Evaluacija se doživljava kao proces kojim se love greške i traže krivci, što doprinosi njenoj nepopularnosti i izbegavanju (negativna percepcija evaluacije);
- Nedovoljna je komunikacija između predstavnika državne uprave i ostalih zainteresovanih strana, pre svih organizacija civilnog društva, u pogledu sprovođenja aktivnosti praćenja i evaluacije;
- Ograničena je primena rezultata evaluacije, a procesi planiranja, implementacije i evaluacije su međusobno odvojeni;
- Slaba kultura evaluacije može da bude razlog zbog kojeg pokušaji da se uspostavi efikasan sistem praćenja i evaluacije propadaju;
- Nedovoljna je transparentnost sistema evaluacije (ukoliko ga uopšte ima). Fragmentirana i pojedinačna administracija;
- Ograničeni finansijski i ljudski resursi.

Studija se bavila proučavanjem postojećeg sistema praćenja i evaluacije u Srbiji na opštem nivou, ali je stavila poseban fokus na sektore reforme državne uprave i socijalne politike i zapošljavanja. U oblasti reforme državne uprave, sistem praćenja i evaluacije će biti uspostavljen nakon što stupa na snagu Akcioni plan za sprovođenje Strategije za reformu javne uprave. Pojedine OCD u Srbiji su aktivne u procesu praćenja ove oblasti, kroz sačinjavanje nezavisnih studija i vršenjem pritiska na nosioce vlasti za,

²⁰⁸ Procentualna struktura odgovora data prema rezultatima istraživanja organizacije Hajde da...

na primer, odgovorno budžetsko ponašanje. Kroz mehanizam Sektorskih organizacija civilnog društva (SEKO), pet OCD čine konzorcijum koji predvodi SEKO za reformu javne uprave, koje na poziv nadležnog ministarstva učestvuju u kreiranju politika u ovoj oblasti davanjem predloga i komentara.²⁰⁹ U mreži SEKO za reformu javne uprave učestvuju ukupno 29 organizacija. Ova činjenica govori o zainteresovanosti civilnog društva za ovu oblast politike, a samim tim i da postoje preduslovi za jačanje kapaciteta tih OCD za praćenje i evaluaciju u ovoj oblasti.

U Srbiji sektori socijalne politike i zapošljavanja sadrže primere dobre prakse vezane za aktivnu uključenost OCD u procese praćenja i evaluacije javnih politika. Detaljna analiza je pokazala da su preduslovi za to snažna donatorska podrška, kao u slučaju Strategije za smanjenje siromaštva. Prisustvo donatora, međutim, ne znači samo raspoloživost finansijskih sredstava već i prenos znanja u vezi sa praksama i procedurama praćenja i evaluacije Strategije, a koje su postojale i u dugim zemljama u kojima se ona sprovodila. Inicijative poput programa KOCD ukazale su na preduslove koje je neophodno ispuniti da bi OCD mogle da se uključe u procese praćenja i evaluacije javnih politika. Pre svega, smatra se da je ključna dobra komunikacija da državnom institucijom, što podrazumeva definisanje načina i učestalosti razmene kvalitetnih informacija. Dodatno, OCD bi trebalo da imaju pristup svim relevantnim dokumentima i materijalima, što bi im omogućilo planiranje nezavisnog, spoljnog praćenja. Najzad, neophodno je obezbeđivanje finansijskih resursa za aktivno uključivanje OCD u procenu i praćenje javnih politika. S druge strane, same organizacije civilnog društva, na osnovu iskustva iz programa KOCD, zaključile su da bi trebalo da unaprede metodologiju prikupljanja i obrade podataka kao i znanja potrebna za sprovođenje kvalitetnog praćenja i evaluacije politika iz oblasti u kojima deluju.

Organizacije civilnog društva, poput sindikata i udruženja poslodavaca, aktivno su uključene u praćenje Nacionalne strategije zapošljavanja. Praćenje strategije kroz NAPZ je podržano sredstvima iz IPA fondova. Takođe, i evaluacije politika zapošljavanja podržane su sredstvima donatora jer sâmo Ministarstvo ne poseduje kapacitete da samostalno sproveđe ocenu efekata primenjenih mera. Ipak, među članovima

ekspertskega tima za evaluaciju vrlo često se nalaze i domaće *think tank* organizacije.

Istražena uporedna praksa i trenutno stanje u pogledu praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji uz učešće civilnog društva doveli su do izdvajanja tri moguća modela uređenja sistema u nastajanju. Oni su definisani u odnosu na kriterijume razvijenosti kulture praćenja i evaluacije, opseg potrebnih reformi i odnosa centra vlade i ministarstva, a zatim ocenjivani u odnosu na vremensku izvodljivost i stepen uključenosti OCD. Prvu opciju predstavlja sistem koji je pogodan za kontekst niskog nivoa kulture evaluacije i nedovoljno konstruktivnih odnosa OCD i nosilaca vlasti. U takvom sistemu, centar vlade bi imao visok nivo ovlašćenja i kontrole u odnosu na ministarstva, kako bi se osiguralo da ministarstva postepeno stiču veštine potrebne za pravilno izvođenje postupaka praćenja i evaluacije. OCD bi bili članovi radnih grupa za praćenje, ali i spoljašnji akteri, u smislu nezavisnog učešća u političkom životu, vršenja pritiska na nosioce vlasti da dostavljaju podatke, kao i proizvodnjom podataka i analiza u svrhu nezavisnog praćenja i evaluacije. Ovaj model je koncipiran po uzoru na početne faze izgradnje sistema praćenja i evaluacije u Litvaniji.

Druga opcija ide korak dalje u odnosu na prvu u pogledu jačanja delotvornosti sistema praćenja i evaluacije i učešća OCD. Ona je pogodna za države u kojoj OCD imaju zavidan uticaj i težinu u političkom životu i gde su nosioci vlasti spremni da prime kritiku, odnosno u kojima postoji kultura evaluacije. Takav sistem bi delimično bio orijentisan na rezultate, čime se povećava zasnovanost kreiranja politika na činjenicama. Usled stečenog znanja i iskustva, ministarstva bi dobila veću autonomiju u odnosu na centar vlade, u smislu odabira načina praćenja i evaluacije. Ovaj kombinovani model je zasnovan na sistemu kakav primenjuje Evropska komisija.

Treća opcija zahteva najdublje reforme i pre svega visok nivo kulture evaluacije i kreiranja politika zasnovanog na činjenicama. U njima bi civilno društvo bilo integrativni deo političkog života, konstruktivni kritičar vlasti i sastavni deo sistema praćenja i evaluacije, kao primarni proizvođač podataka i učesnik u nadmetanju za izvođenje eksternih evaluacija. Takav sistem bi bio zasnovan na rezultatima, a centar vlade bi imao ulogu u proveri usklađenosti horizontalnih i međuresornih javnih politika. Finski sistem je bio inspiracija za razmatranje ovog modela.

²⁰⁹ Više o SEKO mehanizmu u reformi javne uprave pogledati na: <<http://www.cdspredlaze.org.rs/default.asp?Category=2>>

Imajući u vidu analizirane prilike u Srbiji, prva opcija bi bila najprimenljivija u kraćem i srednjem vremenskom roku. Njena prednost leži u visokom nivou izgleda za realizaciju, jer bi zapravo predstavljala nastavak aktuelnih naporu za izgradnju sistema strateškog planiranja i struktura za praćenje i evaluaciju, odnosno nastojanja OCD da povećaju svoj značaj i uticaj na donosioce odluka. Formiranjem Republičkog sekretarijata za javne politike stvoreni su osnovni uslovi za vršenje funkcija centra vlade koje su neophodne za ostarenje ove opcije. Ovaj model omogućuje bazično uključivanje civilnog društva u strukture koje se formiraju za praćenje javnih politika (npr. međuresorne javne grupe i/ili savete), međutim zbog ograničenih kapaciteta, država bi se obavezala da uzme u obzir i razmotri komentare OCD, ali ne i nužno da ih usvoji. Vremenom bi elementarni model poprimao odlike druge opcije, a u najboljem scenariju, nakon nekoliko mandata vlade bi prerastao u treću opciju.

Preporuke

I. Uspostavljanje delotvornog i fukncionalnog sistema praćenja i evaluacije:

- Doneti propis kojim bi se uredio proces kreiranja javnih politika i kojim bi Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) dobio odgovarajuće zadatke u pogledu praćenja i evaluacije javnih politika. To bi pre svega bili poslovi pripreme smernica i obavezujućih uputstava za ministarstva, eks ante i eks post kontrola kvaliteta (dakle, RSJP bi proveravao kvalitet indikatora, ali i kvalitet izveštaja i preporuka), ujednačavanje postupaka i kvaliteta na međuministarskom nivou putem obuka (koje može po programu RSJP da realizuje Služba za upravljanje kadrovima), *coaching* u ministarstvima u kojima je zaostatak u kvalitetu najveći, koordinacija izveštaja iz različitih oblasti kako bi se obezbedila usklađenost javnih politika, i sl.
- Institucionalizovati učešće OCD u postupcima praćenja i evaluacije. „Sektorske organizacije civilnog društva“ (SEKO) mogu da posluže kao institucionalni mehanizam koji bi omogućio direktnе konsultacije i interakciju sa akterima odgovornim za javne politike. Evropska komisija je, uzgred, kao jedan od zaključaka u Izveštaju o skriningu za pregovaračko poglavje 23 u oblasti reforme

pravosuđa navela neophodnost učešća OCD u daljim reformskim potezima, kao i u praćenju ostvarenja akcionih planova.²¹⁰ Budući da ni država ni OCD trenutno ne poseduju dovoljne kapacitete i sredstva za sprovođenje dubinskih kvantitativnih istraživanja i studija za merenje učinka, OCD se mogu direktno uključiti u određene strukture za upravljanje i praćenje javnih politika, ali bez izričite odgovornosti da doprinose dostavljanjem podataka. Njihovo učešće bi moglo da bude fakultativno i da ima za cilj njihovo informisanje i konsultovanje u vezi sa napretkom u određenim javnim politikama. S obzirom na takav format učešća, ni država ne bi bila obavezna da prihvata stavove i komentare civilnog društva, već bi se oni uzmali u obzir selektivno, u slučajevima gde se proceni da je njihov kvalitet i sadržaj takav da može pozitivno da doprinese izveštajima o praćenju. Učešće u evaluaciji svodiće se na mogućnost komentarisanja izveštaja o evaluaciji prilikom njihovog razmatranja u datim strukturama, u slučajevima kada se sprovedu interne ili eksterne evaluacije.

II. Uključivanje civilnog društva u praćenje i evaluaciju javnih politika:

- Država treba da gradi prepostavke za razvoj civilnog društva tako da u civilnom sektoru ima partnera u prikupljanju i praćenju informacija, odnosno da radi na boljem upoznavanju načina rada i funkcionisanja organizacija civilnog društva kako bi se prepoznali resursi koje oni poseduju a koji su dragoceni u procesu praćenja i evaluacije. Preduslovi za razvijanje adekvatnog ambijenta za podršku OCD i unapređenje komunikacije dva sektora već postoje u određenoj meri, budući da je u prethodnih nekoliko godina znatno unapređena (makar formalno) njihova saradnja, na primer kroz iskustvo KOCD, u fazi izrade zakona i propisa (postojanjem obaveze održavanja javne rasprave, a u nekim slučajevima i kroz učešće u radnim grupama za izradu propisa), u IPA programiranju (kroz SEKO mehanizam) ili praćenju pregovora o pristupanju Srbije EU (putem učešća u Konventu).

²¹⁰ Evropska komisija, Izveštaj o skriningu za Poglavlje 23, str. 26, dostupno na: <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf>

- Ministarstva nadležna za pojedine oblasti javne politike treba da budu odgovorna za uključivanje OCD u strukture koje uspostavljaju za praćenje i evaluaciju tih politika. Ukoliko ministarstva budu sprovodila Smernice za uključivanje OCD u proces donošenja propisa koje je usvojila Vlada,²¹¹ i u skladu s njima odrede lica za saradnju sa civilnim društvom, taj kapacitet bi mogao da omogući i adekvatnu komunikaciju i posvećenost uključivanju OCD u strukturu za praćenje i evaluaciju. S druge strane, ukoliko se prihvati sprovođenje prve opcije (osnovnog modela), smernice i preporuke za uključivanje OCD u sam postupak praćenja i evaluacije treba da doneše RSJP (u saradnji sa Kancelarijom za saradnju s civilnim društvom), budući da bi taj organ trebalo da raspolaže dubinskim znanjem i razumevanjem ovih postupaka. Pojedinačnim ministarstvima bi trebalo ostaviti mogućnost da prilagode način uključivanja OCD specifičnim okolnostima u svojim sektorima, uz određene minimalne standarde čije bi poštovanje pratilo centar vlade (RSJP i Kancelarija). Za obezbeđenje reprezentativnosti učešća OCD trebalo bi se maksimalno osloniti na postojeće mehanizme i mreže uspostavljene za praćenje IPA programiranja (SEKO) i nekih politika sa postojećom praksom uključivanja civilnog društva (npr. KOCD). Konačno, Kancelarija za saradnju s civilnim društvom, imajući u vidu njenu opštu ulogu razvijanja ukupnog ambijenta za saradnju države i civilnog društva, treba da, u saradnji sa RSJP, prati uključenost OCD u praćenje i evaluaciju svih javnih politika, prepoznaje mesta za unapređenje pravnog okvira međusobne saradnje i zagovara sa-držajnije uključivanje OCD.
- Jedan od načina obezbeđivanja sredstava bi upravo moglo da bude specijalizovanje određenih OCD za pružanje usluga u poslovima praćenja i evaluacije, na primer izradom evaluacionih izveštaja u ulozi eksternih evaluatora. U vezi s tim, u posebnom fokusu treba da budu kapaciteti za istraživanje i analizu, kako bi se OCD sposobile za adekvatno učešće u procesima praćenja i evaluacije.

IV. Jačanje kulture evaluacije „odozgo-nadole“:

- Potrebno je da nosioci političke vlasti pružaju podršku principu vršenja vlasti kojim se promoviše orijentacija ka rezultatima, i pokažu konzistentnost svojih reči i dela tako da u praksi primenjuju ono što u javnosti saopštavaju. Da bi praćenje i evaluacija imali smisla, potrebno je da se u ciklus kreiranja javnih politika ugrade procesi učenja i da njima upravljaju relevantni dominoči odluka. Strah od sankcija, za koje bi mnogi subjekti evaluacije verovali da slede ukoliko proces ocene efekata pokaže da su nezadovoljavajući, kod njih može da izazove jak otpor prema ovom procesu, i oni ga najzad mogu svesno ili nesvesno sabotirati i činiti sve da do toga ne dođe. Međutim, sa uporednim razvojem kulture praćenja i evaluacije u društvu, samim vlastima će biti u interesu da se sprovođenje javnih politika prati i ocenjuje, jer na taj način povećavaju svoj legitimitet i stiču „političke poene“.

- Učenje neće doći kao spontan, stihijički proces, već treba da bude planski vođeno i usmeravano delovanjem relevantnih zainteresovanih aktera. Da bi do toga došlo, greške moraju da budu kao takve prepoznate, a zatim postupkom analize treba utvrditi zašto su one nastale, šta je uzrokovalo neželjeni efekat i kako da se u budućnosti postupa kako bi se takve greške izbegle.

III. Jačanje kapaciteta OCD:

- Kod predstavnika državne uprave postoji jasan stav da će organizacije civilnog društva biti uključivane u procese praćenja i evaluacije javnih politika samo i isključivo na bazi svoje ekspertize. U tom smislu, da bi bile ravnopravan partner svim drugim zainteresovanim stranama u procesu praćenja i evaluacije, organizacije civilnog društva moraju da osnažuju sopstvene kapacitete i sposobnosti da ovim aktivnostima pristupaju profesionalno i stručno. Jačanje ljudskih,

²¹¹ Zaključak Vlade 05 broj 011-8872/2014, usvojen 26. avgusta 2014.

organizacionih i finansijskih kapaciteta OCD posebno je važno imajući u vidu očekivano postepeno povlačenje većine stranih donatora, koji danas predstavljaju najveći izvor finansiranja OCD u Srbiji. Debata o modelima održivosti OCD u Srbiji mora da privuče ozbiljniju pažnju državnih aktera i Evropske unije.

Bibliografija

Knjige

Atanasova, Vesna *et al.*, „Open Government – Fostering Dialogue with Civil Society“. OECD, 2003.

Balakirev, Vladimir *et al.*, „New trends in Development Evaluation“, M. Segone (ed), UNICEF, 2006.

Begović, Boris *et al.*, „Četiri godine tranzicije u Srbiji“. Centar za liberalno demokratske studije, 2005.

Berthoin Antal, A., Lenhardt, U., Rosenbrock, R. „Barriers to Organizational Learning“, u: Dierkes M, Bethoin AA, Child J, Nonaka I (eds) *Handbook of Organisational Learning&Knowledge*. Oxford University Press, Oxford, 2003.

Bryman, A. „Quantity and Quality in Social Research“. Routledge, 1998.

Burton, R. M., Obel, B., DeSanctis, G. „Organizational Design: A Step by Step Approach“. Cambridge. Second edition, 2011.

Daft, R. „Organization Theory and Design“. South-Western, Cengage Learning, 2013.

Government of the United Kingdom, HM Treasury, „The Magenta Book: guidance notes for policy evaluation and analysis“, HM Treasury, 2011, str. 11.

Hofstede, G. *Culture's Consequences*, 2nd ed. Sage Publications, 2001.

Hopkin, Jonathan, „The Comparative Method“ u: *Theory and Methods in Political Science*, Ed. David March, Gerry Stoker. Palgrave, 2010, str. 285-308.

Hors, Irène. „Fighting Corruption – What Role for Civil Society? The Experience of the OECD“. OECD, 2003.

Howlett, M., Ramesh, M. „Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems“. Oxford University Press, 1995.

Imas, Linda G. Morra, Rist, Ray C. „Put do rezultata: Dizajniranje i provođenje efektivnih razvojnih evaluacija“. World Bank, 2009.

Kuzek, J. Z., Rist, R. C. „Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“. Washington D.C. The World Bank, 2004.

Lazarević, Milena, Marić, Sena i Orza, Amanda. „Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU: kako do rezultata za Srbiju“. Centar za evropske politike, GIZ, 2013.

McGann, James. „Global Think Tanks: Policy Networks and Governance (Global Institutions)“. Routledge, 2011.

Pavlović, Vukašin. „Civilno društvo i demokratična“. Službeni glasnik, 2006.

Ross, Carne. „The Leaderless Revolution: How Ordinary People Can Take Power and Change Politics in the 21st Century“. Simon & Schuster, 2011.

Rossi, H. Peter, Lipsey, Mark W., Freeman, Howard E. „Evaluation: A Systematic Approach“. 7th edition, Sage Publications, Inc., 2004.

Tzavaras Catsambas, T., De Silva, S., Dhar, D. „Evaluation and Civil Society: Stakeholder's Perspectives on National Capacity Developments“, UNICEF, 2009.

UNAIDS „Basic Terminology and Frameworks for Monitoring and Evaluation“. UNAIDS, 2009.

„The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia“, 16. izdanie. USAID, 2012.

Članci

Atkinson, P, Silverman, D. „Kundera's Immortality: the interview society and the invention of the self“ Qualitative Inquiry, vol. 3 (3): 1997.

Ma, Agnes i Norwich, Brahm. „Triangulation and Theoretical Understanding“. Int. J. Social Research Methodology. Vol. 10, No. 3, jul 2007.

March, J.G. „Exploration and exploitation in organizational learning“, Organization Science 2, 1991.

Propisi

Zakon o državnoj upravi Republike Srbije, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 101/2007.

Dokumenta

Brošura Ministarstva za socijalna pitanja i zdravlja Finske o Akcionom planu, dostupna na <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DL-FE-24515.pdf>

Brošura Ministarstva za socijalna pitanja i zdravlja Finske o Akcionom planu, dostupna na <http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=42733&name=DL-FE-24515.pdf>

Conference on the EU Accession to the European Union – Serbia, Accession Document, Negotiating Framework. Dostupno na: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>>

European Commission, DG Secretariat General, „Public Consultation on Commission Guidelines for Evaluation“, novembar 2013.

European Commission, „Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional Fund and Cohesion Fund“, January 2014. Dostupno na <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf>

European Commission, General Secretariat, „Evaluation Standards“, dostupno na <<http://ec.europa.eu/smart-regulation/>

evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf.

Kancelarija predsednika Vlade Republike Litvanijske, „Metodologija za formulisanje i pri-menu mera učinka korišćenim u strateškim planskim dokumentima“, 2011.

Ministry of Finance of Republic of Finland, „Governments for the Future - Main Report“, novembar 2013.

Nacrt akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, avgust 2014, <www.mduls.gov.rs>

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, avgust 2014.

Strategija za reformu javne uprave, „Službeni glasnik RS“, br. 020-656/2014, str. 21. Strategija je dostupna na internet stranici Vlade RS.

The World Bank Group. *Monitoring and Evaluation Capacity Development for the Western Balkans and Turkey: Developing Sector Level Indicators*. April 2013, INCEPTION REPORT P128734.

Ben Gera, Michal, „Methodology of Integrated Policy Planning System – Serbia“, prvi nacrt, januar 2012.

Country-led Evaluations and Systems: Practical experiences of the Central and Eastern European Region, Regional Workshop, Prague, Czech Republic, June 19–20, 2006.

European Commission, DG Secretariat General, „Evaluation Guidelines“, November 2013.

Kontakt organizacije civilnog društva za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva. Finalna evaluacija programa. Izveštaj pripremio eksterni tim za monitoring i evaluaciju Stanislava Vučković i Vojo Lučić.

Lamhauge, N., E. Lanzi and S. Agrawala, „Monitoring and Evaluation for Adaptation: Lessons from Development Co-operation Agencies“, OECD Environment Working Papers, No. 38, OECD Publishing, 2012. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg20mj6c2bw-en>

Malena, Carmen, „The Role of Civil Society in Holding the Government Accountable: a Perspective from the World Bank on the Concept and Emerging Practice of Social Accountability”, World Bank, 2004.

Mayne, J., „Building an Evaluative Culture for Effective Evaluation and Results Management”, ILAC Working Paper 8, Rome Institutional Learning and Change Initiative, 2008.

Ministarstvo finansija Republike Litvanije, „Evaluation Capacity Building in Lithuania: Experience and Lessons”, 2013.

Ministarstvo finansija Republike Litvanije, „Evaluation Capacity Building in Lithuania: Experience and Lessons”, 2013.

Peruzzotti, Enrique, „The Workings of Social Accountability: Context and Conditions”. Workshop Generating Genuine Demand with Social Accountability Mechanisms, World Bank Office, Pariz, 2. novembar 2007.

Proces primene Strategije za smanjenje siromaštva u Srbiji. Predlozi za uključivanje civilnog društva. Finalni dokument. Aneks 3 Zaključci konservativnog procesa. Konsultanti Jelena Marković, Ričard Alen i Tim Vlade za implementaciju SSS. Oktobar 2006.

Republic of Finland, Prime Minister's Office, Government Strategy Document 2007, dostupan na <http://vnk.fi/julkaisukansio/2007/j18-j19-hallituksen-strategia-asiakirja/pdf/en.pdf>

Internet stranice

Evropska komisija, Generalni direktorat za proširenje (DG Enlargement) prezentacija o novom pristupu pregovorima u poglavljima 23 i 24, dostupna na <http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/seminar_pristupni_pregovori/new_approach_accession_negotiations.pdf>

Inside Europe. „Absorption rates - Structural and Cohesion Funds - EU-27“. Dostupno na: <<http://www.insideeurope.eu/node/403#sthash.56c9J2xa.dpuf>>

Malova, Darina. „Notes on the State of Civil Society in Central and Eastern Europe“. Civil Society Forum, Bratislava, 2009. Dostupno na <<http://www.csf.ceetrust.org/paper/36/>>

Monitoring and Evaluation, Chapter 5, dostupno na: <http://www.ifad.org/hfs/tools/hfs/bsfpub/bsf_7.pdf>

Segone, Marco. Prezentacija „Country-led M&E Systems“, UNICEF CEE/CIS, 2009. Dostupno na <<https://www.youtube.com/watch?v=Ezfl7NrqE9E>>

Segone, Marco. „National Evaluation Capacity Development: conceptual framework“, UNICEF. Dostupno na: <<http://www.slideshare.net/globalfinland/evaluation-capacity-development-in-partner-countries-marco-segone-unicef>>

Dodatak 1: Metodologija istraživanja

Pristup istraživanju i metod

Za potrebe ovog istraživanja primjenjen je neo-institucionalni pristup, kao najpodobniji s obzirom da nije ograničen na analizu formalnih aspekata već podrazumeva i neformalna pravila i procedure političkog života.²¹² Štaviše, kako je funkcionisanje javne uprave u Srbiji u velikoj meri uslovljeno eksternim faktorima, neophodno je uzeti u obzir ponašanje aktera koji su uključeni u proces van formalnih normi, kako bi se postigao cilj istraživanja tj. identifikovali i analizirali nedostaci sistema kreiranja i koordinisanja politika u Srbiji.

Istraživanje je zasnovano na kvalitativnom pristupu, koji se sastoji od prikupljanja kvalitativnih podataka, s obzirom da „proces istraživanja nije sveden na rigidan pristup, već se adaptira u odnosu na promenljive situacije i u mogućnosti je da prati nove pravce istraživanja kako se pojave.“²¹³ Takođe, da bi se postigao cilj istraživanja, kvalitativna metodologija se činila najpogodnjom za „istraživanje koje prodire u dubinsko razumevanje, a ne samo ispitivanje površinskih karakteristika.“²¹⁴ Drugim rečima, zahvaljujući temeljnosti i bogatstvu nalaza koji proističu iz kvalitativnog pristupa,²¹⁵ smatra se da će se na taj način doći do adekvatnih zaključaka i preporuka za specifične okolnosti u Srbiji.

Pored kvalitativnog pristupa, komparativni metod je usvojen zbog toga što „razvija, testira, i usavršava teorije o uzročno-posledičnim vezama“

i potpomaže uspostavljanje generalizacija.²¹⁶ Istraživanje je sprovedeno u tri studije slučaja, kako bi se doabile ideje i razvile opcije za unapređenje sistema praćenja i evaluacije i učešća OCD u tim postupcima u Srbiji.

Razlozi za odabir studija slučaja

Istraživački tim je pri odabiru države studija slučaja nastojao da obezbedi ispunjenje sledećih kriterijuma: visok nivo razvijenosti i institucionalizovanosti sistema praćenja i evaluacije javnih politika; aktivno civilno društvo i razvijene prakse učešća u ovim postupcima; različiti mehanizmi uređenosti sistema; iskustva „novijih“ država članica naspram „starijih“; i relevantnost slučaja za kontekst u Srbiji.

Od država članica koje su pristupile EU 2004, kroz arhivsko istraživanje došlo se do zaključka da je slučaj Litvanije najrelevantniji za ovo istraživanje. Posebno značajan aspekt litvanskog iskustva predstavlja sistem strateškog planiranja i uređenja strateških dokumenata, programa rada vlade i dokumenata politike i njihova povezanost sa programskim budžetiranjem, koji su bili osnova za izgradnju struktura praćenja i evaluacije. Pored toga, litvanski primer je privukao pažnju činjenicom da ova država pored Estonije ima najbolji učinak u apsorpciji strukturnih fondova EU, što zahteva efikasan i funkcionalan sistem praćenja i evaluacije. U pogledu učešća OCD u vršenju ovih poslova, litvanski primer je poučan za Srbiju iz više razloga. Naime, generalno posmatrano, OCD u Litvaniji se nisu pripremljeno uhvatile u koštac sa novim okolnostima nastalim nakon litvanskog članstva u EU, što se danas manifestuje njihovim nedovoljnim učešćem u procesu kreiranja politika i donošenja odluka, a samim tim ni u procesima praćenja javnih politika. U isto vreme, iskustvo jedne *think tank* organiza-

²¹² March David i Gerry Stoker (ur.), „Theory and Methods in Political Science“, Palgrave, 2010, str. 66-67.

²¹³ *Ibid.*, str. 257.

²¹⁴ Scott D. Johnson, „Will our research hold up under scrutiny?“, *Journal of Industrial Teacher Education*, 32.3(1995): 4. ur. Nahid Golafshani, „Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research.“ *The Qualitative Report*, Vol. 8 Br. 4, (2003): str. 603. Dostupno na: <<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-4/golafshani.pdf>>

²¹⁵ Alan Brymam, „Quantity and Quality in Social Research“, Routledge, 1998.

²¹⁶ Jonathan Hopkin, „The Comparative Method“ u: *Theory and Methods in Political Science* Ed. David March, Gerry Stoker. Palgrave, 2010, str. 285-308.

cije, koja je svoje aktivnosti specijalizovala za vršenje poslova evaluacije javnih politika, instruktivan je primer za istraživački orijentisane OCD u Srbiji pri osmišljavanju strategije delovanja u narednih 10 godina.

Finska je, sa druge strane, prvenstveno odabranza zbog vrlo razvijene prakse kreiranja politika zasnovanog na činjenicama, kulture evaluacije koja je na visokom nivou, kao i primera učešća istraživačkih OCD u izvođenju eksternih evaluacija. Vladin sistem praćenja i evaluacije se činio korisnim za Srbiju zbog snažnog oslanjanja na ministarstva, kao i zbog međuresornog karaktera i razvijenih mehanizama koordinacije rada različitih ministarstava i vladinih tela.

Sistem praćenja i evaluacije na nivou Evropske unije, koje vrši Evropska komisija, odabran je zbog njihove uloge u uspostavljanju standarda državama članicama u ovoj oblasti. Smernice, metodologije i vodiči koje razvija Generalni sekretarij Evropske komisije se rašireno koriste i adaptiraju od strane država članica. Pored toga, za Srbiju je bilo posebno korisno istražiti sistem praćenja i evaluacije strukturnih fonda EU zbog svoje složenosti i posebnih zahteva, zbog čega je poželjno da se on u ovoj državi razmatra već u ranoj fazi pretpriistupnih pregovora. S obzirom da *think tank* organizacije prisutne u Briselu predstavljaju integrativni činilac kreiranja politika na nivou EU, istraživački tim je nastojao da istraži njihovu ulogu u postupcima praćenja i evaluacije EU politika i sazna njihove stavove na tu temu.

Prikupljanje podataka i analiza

Istraživačka komponenta ove studije se sastoji od dve komplementarne faze: arhivskog istraživanja, odnosno analize dostupnih dokumenata, i kvalitativnog istraživanja u odabranim studijama slučaja. Na taj način je istraživački tim bio u mogućnosti da uporedi postojeće nalaze i tvrdnje sa direktnim iskustvima i zapažanjima.

a. Arhivsko istraživanje

Arhivsko istraživanje podrazumevalo je ispitivanje primarnih i sekundarnih izvora čime je obezbeđeno ukrštanje podataka koje ima za cilj „da ojača validnost studije kroz utvrđivanje usaglašenosti nalaza istraživanja korišćenjem

mnogostrukih metoda i procedura.²¹⁷ Primarni izvore su činili propisi Vlade Srbije koji se tiču procesa kreiranja politika; strategije i akcioni planovi u oblastima javne uprave i socijalne politike i zapošljavanja; kao i relevantni zvanični dokumenti i propisi u studijama slučaja. Što se tiče sekundarnih izvora, mogu se izdvojiti izveštaji OECD o modernizaciji javnog sektora, akademska i stručna literatura koja se bavi pitanjima vezanim za pojmove praćenja i evaluacije, studije o praćenju i evaluaciji javnih politika, kao i literatura o učešću OCD u procesu kreiranja politika generalno i specifično u postupcima praćenja i evaluacije.

Nasuprot prvobitnoj prepostavci da će projekt Svetske banke i Evropske komisije „Monitoring and Evaluation Capacity Development for the Western Balkans and Turkey“ proizvesti određene rezultate u toku izrade ovog projekta koje treba uzeti u obzir, vrlo brzo, na samom početku istraživanja se kroz susrete sa stručnjacima Svetske banke i državnim službenicima u Srbiji ustanovilo da neće doći do preklapanja između njihovog i datog istraživanja. Na taj način je obezbeđena održivost i sinergetski efekat.

b. Terensko istraživanje

Na osnovu preliminarnih nalaza arhivskog istraživanja, sprovedeno je „terensko“ istraživanje. Primarni podaci su prikupljeni kroz dubinske polustrukturisane intervjuje koji prema literaturi „dopuštaju posebno pronicanje u subjektivnost, mišljenje i direktno iskustvo.“²¹⁸ Sagovornici su izabrani kombinacijom namerne (intencionalne) svrsishodne tehnike i tehnike „grudve snega“ (eng. *snowballing technique*) kako bi se došlo do pouzdanih zaključaka i opcija politike i kako bi se sprečilo bilo kakvo skretanje sa teme.²¹⁹ Sagovornici su odabrani u skladu sa relevantnošću svog iskustva i eksperzione za studiju.

²¹⁷ Agnes Ma i Brahm Norwich, „Triangulation and Theoretical Understanding“ Int. J. Social Research Methodology. Vol. 10, No. 3, jul 2007, str. 211–226.

²¹⁸ P. Atkinson, D. Silverman. „Kundera's Immortality: the interview society and the invention of the self“ Qualitative Inquiry, vol. 3 (3), 1997, str. 304–25.

²¹⁹ Namerna svrsishodna tehnika podrazumeva prethodno definisanu grupu koja se smatra da je relevantna za istraživanje na osnovu prethodnog znanja istraživača na datu temu. Tehnika „grudve snega“ može se shvatiti kao potkategorija namernog metoda biranja uzorka i znači da se uzorak sagovornika proširuje na osnovu postavljenih kriterijuma istraživanja kroz preporuke prvobitnih sagovornika.

Kako bi se ispitalo stanje u pogledu praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji na nivou Vlade, održani su intervjuji sa državnim službenicima iz ministarstva zaduženog za javnu upravu, ministarstva zaduženog za socijalnu politiku i zapošljavanje kao i predstavnicima Tima Vlade za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU). Intervjuji su takođe održani sa predstavnicima Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kao i predstavnicima OCD u Srbiji, kako bi se istražili modaliteti uključivanja OCD u praćenje i evaluaciju javnih politika. Diskusije i nalazi okruglog stola na istu temu su takođe poslužili kao izvor podataka koji su ugrađeni u studiju.

U pogledu osmišljavanja opcija za izgradnju sistema praćenja i evaluacije u Srbiji, kao i učešća OCD, od velikog značaja su bili direktni intervjuji sa državnim službenicima i predstavnicima OCD u Litvaniji i Finskoj, kao i zvaničnicima Evropske komisije i *think tank* organizacija u Briselu.²²⁰ Njima su prethodili direktni intervjuji sa pet zvaničnika OECD/SIGMA²²¹, koji su pomogli projektnom timu u odabiru studija slučaja i identifikovanju tema projekta koje mogu biti komplementarne radu SIGMA.

Za svakog sagovornika je sačinjen poseban upitnik pre održavanja intervjuja, što se pokazalo kao vrlo korisna praksa, jer su na taj način sagovornici imali priliku da se pripreme pre saštanka, što je rezultiralo plodnom i kvalitetnom diskusijom tokom intervjuja. Pitanja i teme za intervjuje su formulisani u odnosu na ekspertizu i poziciju svakog individualnog sagovornika. Upitnik je mahom koncipiran tako da započinje pitanjima opšteg karaktera, te da se nastavlja pitanjima u vezi sa iskustvom i specifičnom ekspertizom sagovornika, da bi se konačno stiglo do diskusije o preporukama i mogućem razvoju u toj oblasti u budućnosti.

Podaci o stanju i kapacitetima OCD u Srbiji su prikupljeni putem *on-line* poluotvorenog upitnika, koji je poslat na adrese 50 OCD u Srbiji, mahom registrovanih u Beogradu, koje su procenjene kao aktivno delujuće i sa profilom relevantnim za ovo istraživanje. Iako je odziv na upitnik bio nešto veći od 40%, prikupljeni podaci su većinom bili kvalitativne prirode i poslužili su identifikovanju snaga, slabosti i mogućnosti većeg učešća OCD u postupcima praćenja i evaluacije.²²²

²²⁰ U Viljnjusu je održano ukupno sedam intervjuja: sa direktorom Vladinog centra za koordinaciju, direktorom odeljenja za stratešku analizu i šefom odeljenja za praćenje i evaluaciju u Ministarstvu socijalne politike i zapošljavanja, tri predstavnice Kancelarije predsednika Vlade zadužene za praćenje i evaluaciju, šefom odeljenja u Ministarstvu poljoprivrede zaduženog za praćenje i evaluaciju, šefom odeljenja u Ministarstvu finansija zaduženog za praćenje i šeficom odeljenja u istom ministarstvu zaduženom za evaluaciju i direktorom i istraživačem u think tank organizaciji Public Policy and Management Institute; u Finskoj je održano šest intervjuja: sa savetnicom u Kancelariji predsednika Vlade zaduženom za praćenje i evaluaciju, predstavnikom Ministarstva sa socijalna pitanja i zdravstvo, Ministarstva za privredu i zapošljavanje, Ministarstva finansijskih, kao i predstavnicima istraživačkog instituta Labour Institute for Economic Research i koalicije nevladinih organizacija koje zastupaju interese žena; u Briselu održano osam intervjuja: sa predstavnicima think tank organizacija Bruegel, CEPS, EPC, OSF, ESI, kao i predstavnicima Evropske komisije u Generalnom sekretarijatu, Generalnom direktoratu za regionalnu politiku; za pravdu; i za zapošljavanje.

²²¹ U Beogradu je održan sastanak sa Briannom Finnom 15. januara 2014, dok je u Parizu održan sastanak sa Rachel Halloway, Klas Klaasom i Keit Kasemetsom 31. januara 2014.

²²² U istraživanju putem upitnika su učestvovali: Evropski pokret u Srbiji, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, NVO Astra, Beogradski centar za ljudska prava, Centar za evroatlantske studije, Institut za teritorijalni razvoj – Inter, BOŠ – Centar za evropske integracije, Udruženje građana Amity, YUCOM, Centar za razvoj neprofitnog sektora, Beogradski centar za političku izuzetnost, Centar za primenjene evropske studije, Autonomni ženski centar.

Institucije u kojima su sprovedeni intervjuji

Srbija

- Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom
- SIPRU
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
- Kabinet potpredsednice Vlade
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja
- Kancelarija za evropske integracije

Litvanija

- Kabinet predsednika Vlade
- Ministarstvo za rad i socijalnu politiku
- Ministarstvo unutrašnjih poslova (zaduženo za reformu državne uprave)
- Ministarstvo finansija
- Ministarstvo poljoprivrede
- GCC
- PPMI

Evropska unija

- Generalni sekretariat
- Generalni direktorat za regionalnu politiku
- Generalni direktorat za pravdu
- Generalni direktorat za zapošljavanje
- Bruegel
- ESI
- OSI
- CEPS

Finska

- Kancelarija predsednika Vlade
- Ministarstvo ekonomije i zapošljavanja
- Ministarstvo zdravlja i socijalnih pitanja
- Institut za ekonomsko istraživanje
- NVO Koalicija finskih ženskih organizacija

Dodatak 2: Upitnik upućen OCD u Srbiji

Opšta pitanja o organizaciji:

Godina osnivanja: _____

Oblast delovanja: _____

Broj zaposlenih: _____

Broj volontera (okvirno/ od – do): _____

Molimo Vas da zaokruživanjem / dopunjavanjem odgovorite na sledeća pitanja:

- 1. Prema Vašoj proceni, da li javnost u Srbiji prepoznaže značaj praćenja (monitoringa) i ocene (evaluacije) javnih politika?**
 - a. Da, vrlo jasno prepoznaže
 - b. Da, prepoznaže, ali nedovoljno
 - c. Ne, ne prepoznaže u dovoljnoj meri
 - d. Uopšte ne prepoznaže

- 2. U kojoj meri je u aktivnostima organizacija civilnog društva u Srbiji zastupljena praksa praćenja i evaluacije javnih politika?**
 - a. Uopšte nije zastupljena
 - b. Delimično je zastupljena
 - c. Zastupljena je
 - d. Veoma je zastupljena

- 3. Da li se u organizaciji koju vodite prepoznaže značaj praćenja i evaluacije javnih politika?**
 - a. Da, u velikoj meri
 - b. Da, donekle
 - c. Ne

- 4. Da li je Vaša organizacija ikada bila uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika?**
 - a. Da, jeste
 - b. Ne, nije

Ako je odgovor pod a., molimo Vas da nam napišete nešto više o tom iskustvu:

- 5. Kako procenjujete ORGANIZACIONE KAPACITETE (prethodno iskustvo, tehniku, tehnologiju i resurse) vaše organizacije da bude uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika?**
 - a. Moja organizacija ima potpuno adekvatno razvijene organizacione kapacitete da bude uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika.
 - b. Moja organizacija ima donekle adekvatno razvijene organizacione kapacitete da bude uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika.
 - c. Moja organizacija nema adekvatne organizacione kapacitete da bude uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika.

6. **Kako procenjujete LJUDSKE KAPACITETE (znanje i veštine zaposlenih, mrežu volontera) vaše organizacije da bude uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika?**
 - a. Moja organizacija ima potpuno adekvatno razvijene ljudske kapacitete da bude uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika.
 - b. Moja organizacija ima donekle adekvatno razvijene organizacione kapacitete da bude uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika.
 - c. Moja organizacija nema adekvatne organizacione kapacitete da bude uključena u proces praćenja i evaluacije javnih politika.

7. **Imate li razvijene smernice ili metodologiju praćenja (monitoringa) javnih politika?**
 - a. Da, imamo
 - b. Imamo delimično
 - c. Ne, nemamo

Ukoliko nemate, navedite mehanizme za koje mislite da bi Vam bili od pomoći da razvijete metodologiju praćenja javnih politika:

8. **Imate li razvijene smernice ili metodologiju evaluacije javnih politika?**
 - a. Da, imamo
 - b. Imamo delimično
 - c. Ne, nemamo

Ukoliko nemate, navedite mehanizme za koje mislite da bi Vam bili od pomoći da razvijete metodologiju evaluacije javnih politika:

9. Da li vaša organizacija objavljuje izveštaje o praćenju i evaluaciji javnih politika?

- a. Da
- b. Ne

ako je odgovor pod a., molimo Vas navedite gde objavljujete izveštaje i u kakvoj formi:

10. Koji su po Vama najveći izazovi za uključivanje organizacija civilnog društva u proces monitoringa i evaluacije javnih politika:

- a. nedovoljno razvijena svest o značaju procesa monitoringa i evaluacije javnih politika
- b. neadekvatni organizacioni kapaciteti organizacija civilnog društva
- c. neadekvatni ljudski resursi u organizacijama civilnog društva
- d. teško uspostavljanje saradnje između predstavnika države i organizacija civilnog društva

Ako smatrate da je nešto drugo, molimo navedite šta:

11. Kako prevashodno vidite svoju ulogu u praćenju i evaluaciji javnih politika?

- a. Kao organizaciju koja će da vrši *nadzor* nad oblastima naše ekspertize i *podiže svest* javnosti o tim pitanjima
- b. Kao organizaciju koja će prvenstveno da se bavi *zagovaranjem* određenog pristupa ili rešenja problema
- c. Kao organizaciju koja će da vrši *istraživačke delatnosti i proizvodi studije* koje će biti od koristi za praćenje i evaluaciju javnih politika
- d. Kao organizaciju koja će biti angažovana da vrši *usluge sačinjavanja izveštaja* u svrhu praćenja i evaluacije

Ako smatrate da je nešto drugo, molimo navedite šta:

