



Imamo li dokaz za svoje politike?

Rijad Kovač

Zašto razvoj sistema monitoringa i evaluacije?

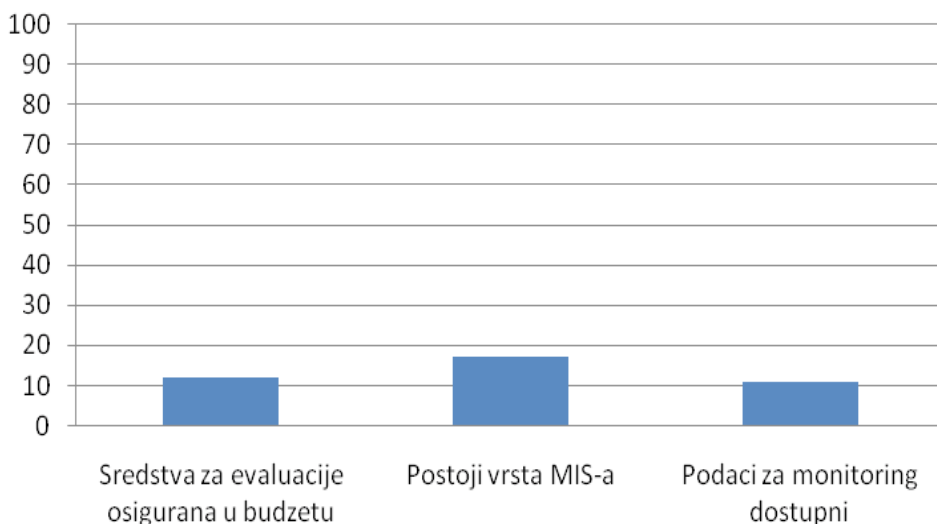
Vrlo je važno pronaći i predložiti načine kojima javna uprava u BiH može postati odgovornija, učinkovitija i djelotvornija, te da može osigurati visok kvalitet usluge za javnost. Ovaj proces će, također, podržati napredak BiH u pristupanju ka EU i apsorpcijsku mogućnost na različitim nivoima vlasti. U ovom trenutku u institucijama u BiH nisu dovoljni kapaciteti za obavljanje prakse monitoringa i evaluacije, kao što su regulatorni okvir i smjernice za takve aktivnosti. Ako se dokazi o tome šta funkcioniraju sistematično razvijaju i objavljuju javnosti, takva informacija se može koristiti za bolje kreiranje javne politike, odnosno učinkovitiju međunarodnu pomoć i domaću potrošnju.”³

Razvoj M&E sistema i analitičkih kapaciteta zahtijeva preduvjete, kao što su finansijska sredstva i dostupnost podataka. Istraživanje⁴ je pokazalo da 78% (gdje oko 11% nema nikakvog znanja o ovom pitanju) smatra da nisu prisutna finansijska sredstva dodijeljena u budžetima za funkciju evaluacije. Jasni zaključci se mogu donijeti kao odgovor na postojanje upravljanja informativnih sistema (MIS) koji će pružiti tehničku podršku za obavljanje monitoringa i evaluacije, gdje je samo 17% ispitanika navelo da postoji neki oblik takvog sistema u funkciji. Ispitanici su, također, zamoljeni da procijene dostupnost potrebnih podataka monitoringa za njihovo područje rada. Samo oko 11% onih koji su odgovorili na pitanje, su naveli da su podaci (indikator) za monitoring dostupni.

Sažetak

Rumunija u 2007. godini bilježi negativnu neto poziciju prema budžetu EU (0,36 posto BDP-a), budući da je bila u paradoksalnoj situaciji neto davatelja.¹ Kao jedna od glavnih odrednica apsorpcijske mogućnosti su sposobnost administracije u smislu strateškog planiranja, prakse monitoringa i evaluacije predloženih i provedenih politika. Prakse monitoringa i evaluacije zajedno sa transparentnošću su u isto vrijeme u središtu odgovornosti javne uprave prema građanima. Rezultati istraživanja² pokazuju da gotovo nijedna institucija u Bosni i Hercegovini ne praktikuje monitoring i evaluaciju javnih politika na sistematičan način zbog nedovoljno razvijenih smjernica ili zakona i nedostatka odgovarajućih kapaciteta.

% Ispitanika



¹ George Georgescu, Odrednice za povećanje apsorpcijske sposobnosti za sredstva EU u Rumunjskoj, *Institut državne privrede*, p. 5.

² Rijad Kovač, **Odgovornost kroz monitoring i evaluaciju i donošenje politika na osnovu dokaza**, OFS Sarajevo, 2011

³ Izvještaj o: Radionica za evaluaciju učinka, provodi: Međunarodna udruga za razvoj evaluacije (IDEAS) na: Konferencija Malezijskog evaluacionog društva (31. mart-4. april 2008. godine) radionica se usredotočila na trenutni status evaluacije učinka, uz razmjenu iskustava, prepreke, mogućnosti i izgradnju kapaciteta procjene utjecaja na jačanje procesa donošenja odluka i odgovornosti: Država iskustva, dobre prakse, naučene lekcije, zajednički problemi, i moguće inovacije.

⁴ Rijad K., **Odgovornost kroz monitoring i evaluaciju i donošenje politika na osnovu dokaza**, OFS Sarajevo, 2011.

Proces integracije u EU će sve više zahtijevati učinkovit sistem praćenja i evaluacije. Potrebe za ex-ante, srednjoročnu i ex-post evaluaciju intervencija Strukturnih fondova su navedene u članovima 40. do 43. Oredbe 1260/1999.

Apsorpcijski kapacitet, koji se obično shvata kao mjera u kojoj je država članica u mogućnosti da planira finansijska sredstva dodijeljena iz Strukturnih fondova na učinkovit i djelotvoran način. Ovaj kapacitet zavisi od administrativnih kapaciteta, definisanih kao sposobnosti i kvalifikacija središnje i lokalne vlasti za pripremu programa i odgovarajuće pravovremene projekte i odlučivanju o njima. Nužno je osigurati koordinaciju partnera, u skladu sa administrativnim zahtjevima i zahtjevima izvještavanja, finansiranja i monitoring implementacije programa i projekata, kako bi se izbjegle nepravilnosti.⁵ Vlade u BiH moraju biti predane u izgradnji poboljšanih sistema evaluacije za korištenje Strukturnih fondova, uključujući okvir za monitoring evaluaciju.

Kada znamo šta je u pitanju, moramo se usredotočiti na jačanje unutarnjih kapaciteta pojedinih državnih organizacija, a time i cijelog institucionalnog konteksta u kojem državne organizacije funkcionišu na različitim nivoima u BiH. Cilj takvog sistema treba da služi kao upravljački alat za poboljšanje upravljanja bazama znanja i kao dio kontinuiranog učenja za poboljšanje performansi.

Vještine i sposobnosti kao i pravila i procedure unutar vladinog sektora, usmjeravanje pažnje na donošenje odluka zasnovanih na više informacija o politikama i poboljšani aranžmani socijalne odgovornosti se trebaju bez sumnje ojačati.

Prvo, kategorija vještina koje se bave metodološkim pitanjima razumije bazu znanja evaluacije (pojmove, koncepte, teorije, pretpostavke, uključujući rezultate okvira, teoriju promjene, logičke okvire, logičke modele, itd.), ovdje je najveći nedostatak ili potreba za obukama.

Drugo, potrebna su značajna poboljšanja za one koji adresiraju prikupljanje podataka, tumačenje podataka, utvrđivanje izvora podataka, analizu i interpretaciju podataka.

Naše opcije

Opcija Politike 1 - Nema promjene.

Bez promjena znači nastaviti napore na jačanju RIA metode na veoma spor način. Bez ikakve sumnje sa opcijom bez promjena BiH bi izgubila priliku za poboljšanje javnog foruma za raspravu o politikama, odgovornije javne potrošnje i priliku za povećanje apsorpcijske sposobnosti zemlje.

Opcija politike 2 - Umjerena promjena

Umjeren nivo promjena pretpostavlja uvođenje smjernica rada i metodologiju rada. Izvještaji monitoringa i evaluacije se redovno objavljuju na web-stranici i šalju definisanim zainteresovanim stranama u formi elektronskih biltena. Jačanje koordinacije između institucija ili korištenje mekog pristupa. Obuke koje su ponuđene u okviru plana obrazovanja Agencija za državnu službu bi trebale biti podržane međunarodnim projektima sa namjerom da postanu samoodrživi u smislu finansiranja i domaćih konsultantskih usluga. U prvim godinama obuke bi trebale biti ponuđene kao izbor za državne službenike, ali nakon uspostave sistema trebaju postati obavezno za sve državne službenike.

Opcija politike 3 - Visok nivo promjena

Visok nivo promjena pretpostavlja uvođenje zakona i podzakonskih akata koji bi odmah učinio evaluaciju obaveznom. Smjernice rada i metodologiju rada treba osigurati odmah i obuke za državne službenike trebaju biti dostupne. Izvještaji o monitoringu i evaluaciji se redovno objavljuju na web-stranici i šalju definisanim zainteresovanim stranama u formi elektronskih biltena. Jačanje koordinacije između institucija ili korištenje mekog pristupa. Obuke koje su ponuđene u okviru plana obrazovanja Agencija za državnu službu bi trebale biti obavezne za sve državne službenike. Novi odjeli trebali bi se uvesti i broj službenika bi se trebao povećati kako bi bolje odgovarao potrebi povećanih zahtjeva. Iznos novca za izvještaje monitoringa i evaluacije vanjskih eksperata treba biti osiguran u svim budžetima na različitim nivoima vlasti.

Jasno je da s obzirom na opcije politika naša sadašnja nastojanja nisu dovoljna, ali velik pritisak na budžete i političare bez uzimanja u obzir koli-

⁵ George Georgescu, Odrednice za povećanje apsorpcijske sposobnosti za sredstva EU u Rumunjskoj, *Institut državne privrede*, p. 3



ko je uprava sposobna da se nosi s neizbježnim promjenama, naprimjer sa zakonom koji uvodi evaluaciju za sve vrste razvojnih politika i ex-post ocjena i vrijeme potrebno za ovaj korak je nešto što će dovesti do odlučnih odbijanja političara i birokratije. To znači da opcije "bez promjene" i "visok stepen promjena" ne mogu zadovoljiti naše kriterije. Prva opcija nije prihvatljiva sa stanovišta rizikovanja sposobnosti države da apsorbira sredstva pomoći, te predstavlja pravi izazov donositeljima odluka da zanemare mogućnost razvoja države. Iako je ovo tačno, druga opcija o visokom stepenu promjena predstavlja visok nivo potrošnje, nespremnu upravu i nespremnu Agenciju za državnu službu. Uvođenje zakona neće riješiti problem nego bi možda pogoršalo stanje, jer će svi imati izgovor da se ne pridržavaju zakona jer kao kolektiv nemaju kapacitete za kreiranje zahtijevanih izvještaja. Opcija umjerene promjene odgovara našim potrebama u ovom trenutku. Bavi se pitanjima i izazovima u zemlji koji slijede sa razumnim troškovima i uzimajući u obzir sadašnji nivo razvojnih kapaciteta.

Strategije za promjenu

Za državni, entitetski i nivo vlasti Brčko Distrikta i donatore

Poboljšano učenje strateškog planiranja, monitoringa i evaluacije

Provesti intenzivne obuke na različitim nivoima vlasti u saradnji sa Agencijom za državnu službu. Obuke koje su u ponudi u okviru plana obrazovanja Agencije za državnu službu trebaju internalizirati izvore i kapacitete za učenje.

Pokrenuti inicijativu za uključivanje predmeta evaluacije na univerzitetskim studijima.

Institucije sa ulogom koordinatora

Glavni upiti su upućeni na adrese četiri institucije sa ulogom koordinatora koje trebaju imati cilj da postanu centri za znanje o evaluaciji. Ove institucije trebaju:

- pripremiti detaljan plan obuke koji bi riješio pitanje jačanja kapaciteta za monitoring i evaluaciju;
- zajedno pripremiti raspored obuka;
- razmotriti vršenje (kroz angažmane) više dubinskih analiza razvoja kapaciteta u evaluaciji primjenom okvira kroz studije slu-

čaja, imajući u vidu da proizvedeni podaci moraju biti uporedivi sa studijama EU, te da bi se sve to trebalo učiniti kroz razvoj evaluacijskih planova;

- proširiti informaciju o identifikovanim lekcijama o dobroj praksi u razvoju evaluacijskih kapaciteta organizovanjem *okruglih stolova o razmjeni iskustava* između različitih institucija.

Institucionalizovanje poboljšanja

Treba se potruditi da se praksa monitoringa i evaluacije institucionalizuje revizijom pravilnika o unutrašnjoj organizaciji ministarstava i pripremom i pregovorima o usvajanju internih akata za uvođenje metodologije monitoringa i evaluacije u redovan rad ministarstava.

Saradnja s akademskom zajednicom se treba biti uspostaviti sa ciljem uvođenja ocjenjivanja unutar univerzitetskih nastavnih planova i programa. Objavljivanje izvještaja i nalazi monitoringa i evaluacije trebaju se obavezno objaviti barem na web-stranicama institucija.

Preporuke ministarstvima

Dodijeliti budžetska sredstava za vanjske angažmane eksperata za manje evaluacije.

Uspostaviti upravljanje informacijskih sistema kako bi podržale funkcije M&E i umrežavanje putem različitih institucija.

Izrada MIS javnih sistema dostupnih na internetu bi dalje ojačalo transparentnost i odgovornost.

Statistički sistem

Institucije potraživači moraju biti eksplicitni u zahtjevima za podatke, a statističke institucije trebaju koristiti sve raspoložive resurse, uključujući postojeće upitnike i upravljanje administrativnim podacima kako bi bili široko dostupni.

Preporučeni ili konsultovani izvori

Rijad K., Odgovornost kroz monitoring i evaluaciju i donošenje politika na osnovu dokaza, 2011 Srednjoročna razvojna strategija BiH 2004-2007, Finalni izvještaj o implementaciji, Direkcija za ekonomsko planiranje BiH, Vijeće ministara BiH, Sarajevo, 2003, <http://www.dep.gov.ba/>



Rijad Kovač je rođen u Visokom 20 aprila 1976. Nakon završetka dodiplomskog studija na odsjeku ekonomije, završava i poslijediplomski studiji u Centru za interdisciplinarnu postdiplomske studije 2006g. Rijadovo radno iskustvo je u industriji hrane, bankarskom sektoru, konsultanskom u oblasti monitoringa i evaluacije ekonomskih politika i strategija i trenutno radi kao šef odjela u Direkciji za ekonomsko planiranje BiH.

dokumenti_politika/izvjestaji/?id=12, preuzeto 15. maja 2010. godine.

Izveštaj o: Radionica za evaluaciju učinka, provodi: Međunarodna udruga za razvoj evaluacije (IDEAS) na: Konferencija Malezijskog evaluacionog društva (31. mart-4. april 2008. godine)

RealWorld evaluacija, rad sa budžetom, vrijeme, podaci, politička ograničenja, Svjetska banka: <http://www.worldbank.org/html/oed/instdtxt.htm>

Uspostavljanje osnovnih kompetencija za programske evaluatore, Američki časopis o evaluaciji 2005, stranica 50. Laurie Stevahn, Jean A. King, Gail Ghare and Jane Minnema Američki časopis o evaluaciji. Preuzeto 1. marta 2011. godine :

<http://aje.sagepub.com/cgi/content/abstract/26/1/43>

George Georgescu, "Odrednice za povećanje apsorpcijske sposobnosti za sredstava EU u Rumuniji", *Institut državne privrede*, p. 5.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama.

Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživače i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 73 istraživača.

Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.