



Praćenje i evaluacija javnih politika
kroz podršku civilnog društva

Siže politike

Septembar 2014.

Kako do rezultata u javnim politikama? Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva

Merenje učinka javnih politika u Srbiji je zapostavljeno.

Praćenje javnih politika znači prikupljanje informacija u toku sprovođenja date politike, kako bi se obradile, analizirale i iskoristile pri planiranju budućih poteza tokom sprovođenja politika.

Planirane javne politike se u Srbiji često zadržavaju na nivou neispunjenih 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 sprovođenja reformi i evaluacija ostvarenih rezultata posebno dobijaju na značaju, jer će pitanje efektivne i održive implementacije pravne tekovine EU suštinski odrediti i samu dinamiku pregovora, a konačno i prijema Srbije u članstvo Unije. Nedavno objavljeni analitički pregledi Evropske komisije o usklađenosti zakonodavstva Srbije sa pravnom tekovinom za pregovaračka poglavlja 23 i 24 (izveštaji o skriningu) čak u 20 preporuka su ukazali na potrebu za razvijanjem ili unapređenjem praćenja rezultata, dok je u sedam preporuka naglašena neophodnost za razvijanjem mehanizama evaluacije pojedinih politika pokrivenih ovim poglavljima.

Evaluacija javnih politika podrazumeva korišćenje analiziranih podataka dobijenih postupkom praćenja kako bi se ocenila uspešnost, delotvornost i/ili krajnji efekti politike koja se sprovodi ili koja je sprovedena.

Sudeći po sprovedenom istraživanju, stanje se znatno ne razlikuje ni u drugim javnim politikama. Zbog toga je uvođenje sistemskog praćenja (monitoringa) i evaluacije snažan alat i sastavni deo valjanog kreiranja i sprovođenja vladinih politika.

Civilno društvo treba da podstiče vlasti da dostavljaju podatke...

U okolnostima u kojima država nije jedini akter sa monopolom nad informacijama pokazalo se da je za uspešno sprovođenje politika potrebno i građanima/građankama pružiti mogućnost da artikulisanjem svojih interesa budu uključeni u proces kreiranja politika. Snažno i uticajno civilno društvo svojim aktivnostima po pravilu tera nosioce vlasti na politički odgovorno ponašanje, dok istovremeno podstiče kritički način razmišljanja i podiže svest i zainteresovanost građana/građanki o društveno-političkim zbivanjima.



FREN Fondacija za razvoj
ekonomske nauke





U tom smislu, uloga organizacija civilnog društva (OCD) u postupcima praćenja i evaluacije može biti višestruka, te one mogu da:

- vrše nadzor nad javnim politikama u domenu svoje ekspertize i podižu svest javnosti o tim pitanjima;
- zagovaranju određeni pristupa ili rešenja problema;
- vrše istraživačke delatnosti i proizvode studije korisne za praćenje i evaluaciju;
- budu angažovane kao pružaoci usluga u svrhu praćenja i evaluacije javnih politika.

...ali, postoje brojni izazovi.

Istraživanje je pokazalo da se među najvećim problemima uključivanja OCD u poslove praćenja i evaluacije izdvajaju nedostatak institucionalnih mehanizama kojima bi se obezbedilo njihovo učešće, 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, jesu ograničavajući faktor za uspostavljanje konstruktivne saradnje. Usled slabe motivacije državne uprave za

većim angažovanjem OCD u praćenju i evaluaciji, sva poboljšanja se oslanjaju na spoljnu pomoć, čime se ne obezbeđuje dugoročno i suštinsko uključivanje OCD. Pritom, i podrška spolja do sada nije bila dovoljno artikulirana u pravcu povećanja zainteresovanosti državne uprave za uključivanje OCD.

Sektor socijalne politike i zapošljavanja u Srbiji pokazuje nekoliko primera dobro razvijenih 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 Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (SIPRU) ima centralnu ulogu u praćenju i evaluaciji, ali i obezbeđivanju učešća OCD u tim procesima.

Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva ipak su mogući.

Na osnovu istraženih modela u uporednoj praksi i u Srbiji, izdvajaju se tri moguća scenarija izgradnje sistema praćenja i evaluacije uz učešće civilnog društva u Srbiji.

Opcije Kriterijumi	Opcija 1: Osnovni sistem	Opcija 2: Napredni sistem	Opcija 3: Visokorazvijeni sistem
Kultura evaluacije	Niska	Niska/Srednja	Visoka
Tip sistema	Procesni (implementacioni)	Orijentisan ka rezultatima	
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 vršenja poslova praćenja i evaluacije	



Oblik učešća OCD	Postepeno uključivanje: OCD su deo radnih grupa za praćenje, vrše pritisak na vlasti da dostavljaju podatke + proizvode nezavisne izveštaje u svrhu praćenja i evaluacije javnih politika	Predstavnici OCD su učesnici radnih grupa za praćenje sprovođenja javnih politika; 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 aktivni učesnici na tržištu evaluatora
Vremenska izvodljivost	Kratkoročno (1–3 godine)	Srednjoročno (4–7 godina)	Dugoročno (8–12 godina)

S obzirom na prilike u Srbiji, prva opcija bi bila najprimenljivija, budući da 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. Imajući u vidu skorašnje osnivanje Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP), čini se da su stvoreni osnovni preduslovi i kapaciteti da centar vlade preuzme ulogu koja je opisana u prvoj opciji. Vremenom, sa razvojem kulture evaluacije i kapaciteta u javnoj upravi ali i civilnom društvu, ovaj elementarni model mogao bi da se razvije u pravcu druge opcije, dok je ostvarenje treće opcije nerealno u srednjem roku, te bi razmatranje njene ostvarivosti zahtevalo dodatne analize u budućnosti.

Za realizaciju prve opcije bilo bi potrebno da posebnim propisom, kojim bi se uredio proces kreiranja javnih politika, RSJP dobije odgovarajuće zadatke u pogledu praćenja i evaluacije javnih politika. To bi pre svega bila priprema 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

pogledu kvaliteta najveći, koordinacija izveštaja iz različitih oblasti kako bi se obezbedila usklađenost javnih politika, i sl. Kad je u pitanju učešće OCD, Sektorske organizacije civilnog društva (SEKO) mogu da posluže kao institucionalni mehanizam za direktne konsultacije i interakciju sa akterima odgovornim za javne politike. Na taj način moguće je obezbediti stalno prisustvo civilnog društva u radnim grupama i sličnim telima zaduženim za praćenje i koordinaciju javnih politika. Doprinosi OCD ne bi mogli da budu obavezujući za državu, ali bi se mogla propisati obaveza davanja obrazloženja za neprihvatanje komentara ili sugestija.

Ostvarenje ovakvog modela neće biti moguće ukoliko se obustavi trend jačanja svesti o potrebi i međusobnoj koristi saradnje javnog i civilnog sektora. Zbog toga je potrebno jačati ljudske, organizacione i finansijske kapacitete OCD, posebno imajući u vidu očekivano postepeno povlačenje stranih donatora, koji danas predstavljaju najveći izvor finansiranja OCD u Srbiji. Debata o modelima održivosti OCD u Srbiji mora da naiđe na ozbiljniju pažnju državnih aktera i Evropske unije. 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.



O projektu „Praćenje i evaluacija javnih politika uz podršku civilnog društva“

Cilj ovog istraživačkog projekta jeste da unapredi efekte i značaj javnih politika većim korišćenjem činjenica i učešćem civilnog društva u postupcima praćenja i evaluacije, kao sastavnim delovima reforme javne uprave. Istraživanje je rezultiralo studijom koja objašnjava koncepte praćenja i evaluacije javnih politika i daje presek stanja u Srbiji u pogledu institucionalizovanosti ovih procesa i učešća civilnog društva u jima. Izučavanjem praksi država članica EU u ovoj oblasti, studija pruža činjenično utemeljene opcije za izgradnju sistema praćenja i evaluacije javnih politika u Srbiji uz učešće OCD. Pored istraživačkih aktivnosti, kroz projekat se realizuju i edukativne radionice za državne službenike i predstavnike civilnog društva, kao i aktivnosti podizanja svesti u javnosti o značaju ove teme. Projekat sprovode Fondacija za razvoj ekonomske nauke (FREN) i Centar za evropske politike (CEP), a finansiraju ga Evropska unija i Kancelarija za saradnju s civilnim društvom Republike Srbije.



Za više informacija o projektu i studiji, kontaktirajte Senu Marić, sena.maric@cep.org.rs

Celu studiju prema kojoj je izrađen ovaj siže možete preuzeti na:

www.cep.org.rs/en/documentation-centre/cep-editions.html i

www.fren.org.rs/publications

Fondacija za razvoj ekonomske nauke

Fondacija za razvoj ekonomske nauke osnovana je sa ciljem promovisanja akademskih istraživanja u Srbiji i izgradnje novog korpusa znanja za donosiocje ekonomskih odluka. Osnivač Fondacije je Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, jedan od vodećih ekonomskih fakulteta u Jugoistočnoj Evropi.

Zahvaljujući kvalitetu i relevantnosti svojih istraživanja, FREN se pozicionirao kao jedan od vodećih ekonomskih istraživačkih centara (*think tank*) u Srbiji.

Osnovni ciljevi FREN-a su:

- Unapređenje nastave i istraživanja u sferi ekonomije u Srbiji i u širem regionu Jugoistočne Evrope;
- Obezbeđenje pristupa visoko kvalitetnim statističkim i analitičkim podacima za donosiocje odluka u Vladi i privatnom sektoru;
- Širenje savremenog načina razmišljanja o ekonomiji u profesionalnim krugovima i široj javnosti.

www.fren.org.rs

Centar za evropske politike

Centar za evropske politike (CEP) je nezavisna, nevladina, neprofitna *think tank* organizacija koju je osnovala grupa profesionalaca u oblasti prava i politike EU, ekonomije i reforme javne uprave sa zajedničkim ciljem unapređenja okvira za kreiranje javnih politika u Srbiji.

CEP razvija istraživanje i analizu kao osnove za kreiranje politika i proizvodi kvalitetne opcije za donosiocje odluka sa ciljem da se suštinski unapredi proces pristupanja Srbije EU i da se Srbija pozicionira kao ravnopravni partner državama članicama EU u pogledu:

- otvorenosti i odgovornosti demokratskih institucija vlasti,
- uređenosti i performansi tržišta, i
- sposobnosti da ne samo ispuni obaveze članstva u EU već i maksimalno iskoristi prava i mogućnosti koje proističu iz članstva.

www.cep.org.rs

www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre

Ovaj siže politike je pripremljen uz podršku Evropske unije. Njegov sadržaj je isključivo odgovornost FREN i CEP i ni na koji način ne odražava stavove i mišljenje Evropske unije.