



KLJUČNI KONCEPTI, TERMINOLOGIJA I PITANJA U VEZI IMPLEMENTACIJE MONITORING I EVALUACIJA ZASNOVANI NA REZULTATIMA (MEZR)

PLENARNI SASTANAK ZPB PEMPAL-A

ANTALIJA, TURSKA

3-6. MART 2014. GODINE

DAVID SHAND

KONSULTANT ZA OBLAST PFM-A

DAVIDSHAND@XTRA.CO.NZ

Uvodne poruke

- ▶ Koncepti su jednostavni
- ▶ Implementacija je teža
- ▶ Suviše komplikujemo stvari terminologijom/žargonom
- ▶ I preteranim fokusiranjem na procese, a nedovoljnim fokusiranjem na suštinu MEZR-a (monitoringa i evaluacije zasnovanim na rezultatima)
- ▶ MEZR moraju da naprave razliku u učincima vlade
- ▶ Ne postoji jedinstven koncept MEZR-a – ne može se govoriti da “jedna veličina odgovara svima”
- ▶ Pre se može govoriti o asortimanu potencijalnih komponenti i pristupa
- ▶ Različite zemlje se fokusiraju na različite komponente i koriste različite pristupe
- ▶ Ali postoje određeni osnovni principi
- ▶ Potrebno je da zadržimo “hladnu glavu” i da se fokusiramo na te principe

Principi upravljanja zasnovanog na rezultatima

- ▶ Rukovodioci na svim nivoima znaju koji rezultati se očekuju od njih
- ▶ Razumeju kako njihovi rezultati doprinose ciljevima na višem nivou
- ▶ Imaju odgovarajuće i predvidljivo finansiranje za postizanje tih rezultata
- ▶ Imaju pouzdane i blagovremene informacije u vezi učinaka
- ▶ Imaju adekvatnu upravljačku fleksibilnost za postizanje željenih rezultata
- ▶ Moraju da postoje posledice (podsticaji) na osnovu rezultata – uključujući učenje i unapređivanje učinaka, ne samo jednostavno kažnjavanje i nagrađivanje
- ▶ Ovaj pristup može biti sažet kao “učinite da rukovodioci rukovode” i “pustite da rukovodioci rukovode”

Principi upravljanja zasnovanog na rezultatima (2)

- ▶ Svi aspekti upravljanja moraju podržavati MEZR
- ▶ Sistem budžetiranja mora da podrži pristup koji je zasnovan na rezultatima – videti anketu OECD-PEMPAL u vezi budžetskih praksi
- ▶ Upravljanje kadrovima zahteva jasne opise poslova i zadataka koji artikulišu sa organizacionim ciljevima i time podržavaju MEZR
- ▶ Ali postoji razlika između organizacionih / programskih učinaka i individualnih učinaka – npr. ne trebamo da mešamo primanja/plaće zasnovane na učincima sa MEZR
- ▶ Monitoring i evaluacija su “normalan deo upravljačkog života” – a ne “pretnja”
- ▶ Kvalitetni MEZR sistemi se fokusiraju na samo-monitoring i evaluaciju, kao i na spoljni monitoring i evaluaciju

Različite komponente rezultata

▶ **Uticaji** (socijalni indikatori)

Upoređivanja sa prošlim trendovima ili sa drugim zemljama za rezultate na visokom (generalnom) nivou kao što su očekivani životni vek, stope smrtnosti, obrazovni uspeh itd., mogu da sugerišu koji sektori zahtevaju više posvećivanje pažnje sa aspekta politike. Milenijumski ciljevi razvoja su ovde relevantni.

▶ **Učinkovitost/delotvornost** (krajnji rezultati)

postizanje ciljeva programa. Fokus je na alokaciji sredstava u skladu sa vladinim prioritetima.

▶ **Efikasnost** (izlazni rezultati)

Mereno prema jedinici troškova. Produktivnost rada i kapitala su uobičajene mere.

Različite komponente rezultata (2)

- ▶ Kvalitet usluga

na primer, dostupnost, blagovremenost, kontinuitet, tačnost, ljubaznost itd. U nekim slučajevima povezani sa krajnjim rezultatima.

- ▶ Ankete u vezi zadovoljstva korisnika mogu da budu korisna “unakrsna provera” u vezi informacija o učincima koje proizvode pružaoci usluga

- ▶ Finansijski učinak

na primer, postizanje profitabilnosti, ciljani prihodi, održavanje kontrole rashoda

- ▶ Mere procesa - na primer, evaluacija organizacionih struktura, sistema i procesa upravljanja, itd.

- ▶ Pristup sistema uravnoteženih ciljeva (eng. *balanced score card approach*) - održavanje ograničavanja kapaciteta

- ▶ Rezultati ankete pokazuju širok opseg komponenti koje se koriste, ali manje naglaska na kvalitet usluge

Razumevanje rezultata

- ▶ Ne postoji jedinstven “neto profit” (konačni rezultat) u javnom sektoru
- ▶ Potrebno je da se prioritizuje i da se razumeju hijerarhijski međusobni odnosi između različitihi komponenti rezultata
- ▶ Na primer, kako određeni izlazni rezultati doprinose određenim krajnjim rezultatima
- ▶ Moguće je efikasno proizvesti izlazne rezultate koji imaju organičenog ili nemaju nikakvog učešća u krajnjim rezultatima (delotvornost)
- ▶ Različite komponente nisu uzajamno isključive – sve su potrebne, u zavisnosti od nivoa upravljanja na kojem se donose odluke
- ▶ Različiti nivoi upravljanja imaju odgovornost za različite komponente rezultata

Razumevanje “rezultata“ (2)

- ▶ Na primer, da li novi projekat autoputa postiže svoje ciljeve (delotvornost) je rezultat odluke o izgradnji autoputa – koja je doneta na političkom nivou (?)
- ▶ Da li je izgrađen u okviru budžeta, u okviru odgovarajućeg troška po mernoj jedinici i da li je odgovarajućeg kvaliteta je odgovornost projektnog inženjerskog tima
- ▶ Krajnji rezultati su važniji, ali su teži za merenje
- ▶ Izlazni rezultati su lakši za merenje, ali mogu da budu preusko definisani (prefokusirani) za budžetski dijalog visokog nivoa koji se vodi sa MF i zakonodavnom vlasti
- ▶ Rezultati su po definiciji srednjoročni / dugoročni koncept
- ▶ U svojim MEZR sistemima, različite zemlje mogu da se fokusiraju na različite dimenzije

Indikatori monitoringa i učinaka

- ▶ Kontinuirana funkcija koja koristi sistematsko prikupljanje podataka u vezi specifičnih indikatora radi pružanja “indikacija o obimu napretka i postozanja ciljeva”
- ▶ Razvijanje indikatora učinaka mora da bude pažljivo izvršeno – računa se samo ono šta je mereno
- ▶ Ali indikatori su samo indikatori, ne predstavljaju celokupnu sliku
- ▶ “Nije sve što se izražava brojevima važno, niti je moguće sve ono što je važno izraziti brojevima”
- ▶ Ali ne treba srljati u indikatore učinaka dok se ne utvrde ciljevi
- ▶ Ovo zahteva proces strateškog planiranja – radi davanja legitimnosti indikatorima

Pitanja u vezi sa indikatorima učinaka

10

- ▶ Neke zemlje imaju obimne indikatore učinaka (možda hiljade) koji čine dio budžetske dokumentacije
- ▶ Iako su prikazani u budžetskoj dokumentaciji koju priprema MF, nisu u potpunosti povezani sa upravljanjem programima u sektorskim ministarstvima
- ▶ Jednostavnost nasuprot sveobuhvatnosti – ne premalo indikatora, kao i ne previše
- ▶ Na kom nivou postaviti ciljne vrednosti indikatora – realističnom ili motivacionom
- ▶ Tumačenje nivoa rezultata (relativni koncept)
 - Poređenje sa prethodnom godinom
 - Uporedive organizacije (postavljanje merila za poređenje)
 - Budžetirano (ali na realističnom ili motivacionom nivou?)

Pitanja u vezi sa indikatorima učinaka (2)

- ▶ Nemojte prevideti stranu ulaznih podataka (troškova) – i to je deo učinaka.
- ▶ Imajte na umu moguće disfunkcionalne indikatore i „igranje igrica“ sa indikatorima, na primer, stope kriminala, bolničke liste čekanja
- ▶ Potreba za homogenim indikatorima – ne praviti spoj “baba i žaba”
- ▶ Mora postojati mogućnost da se indikatore prikupe po razumnom trošku
- ▶ I moraju biti objektivni i pouzdani
- ▶ I biti shvaćeni i prihvaćeni od strane onih čiji rezultati se mere
- ▶ Rezultati ankete ukazuju da loš kvalitet indikatora predstavlja ključni problem u mnogim zemljama

Evaluacija

12

- ▶ Sistematska i objektivna procena određenog tekućeg ili završenog projekta ili programa, njegovog dizajna, implementacije i rezultata ... u smislu efikasnosti, delotvornosti/učinkovitosti, uticaja i održivosti
- ▶ Rezultati ankete upućuju na to da je evaluacija opšte shvaćena, ali da se u značajnom broju zemalja ne koristi
- ▶ Monitoring *ukazuje* na to da li postoji određeni problem
- ▶ Evaluacija *pokušava* da odredi šta svaki problem predstavlja
- ▶ Može se desiti da evaluacija ne daje jasne i ubedljive zaključke
- ▶ Da li je problem u dizajnu programa, njegovoj implementaciji nedovoljnim finansiranjem, manjkom javnog razumevanja - nešto, ili sve od ovoga?

Evaluacija (2)

- ▶ Evaluacija programa može zahtevati detaljne informacije koje su teške/skupe za dobijanje
- ▶ Stoga se radi selektivno
- ▶ Ali generalno gledano, odluke se moraju donositi i sa nesavršenim informacijama (izbegavanje “paralize d analize”)
- ▶ Pregledi rashoda su manje sveobuhvatni i detaljni u odnosu na evaluacije
- ▶ Ex ante nasuprot ex post evaluacije – gde treba biti ravnoteža?
- ▶ Interna (samo) evaluacija nasuprot spoljne evaluacije – gde treba biti ravnoteža?
- ▶ Dobra evaluacija zahteva profesionalne veštine i obuku – i objektivni, etički pristup
- ▶ Rezultati ankete ukazuju da manjak veština i obuka predstavlja problem

Pomeranje od merenja ka donošenju odluka

- ▶ Možda je potrebna promena u načinu razmišljanja
- ▶ Izveštavanje o rezultatima ne predstavlja kraj sam po sebi
- ▶ Povezanost između rezultata (bilo na osnovu monitoringa ili evaluacije) nije direktna povezanost
- ▶ Indikatori učinaka imaju ograničenja
- ▶ Evaluacije mogu da budu bez jasnih zaključaka
- ▶ Stoga je potreban dijalog radi tumačenja informacija monitoringa i evaluacije
- ▶ Time je donošenje odluka “informisano” ovom informacijom
- ▶ Rezultati ankete sugerišu na ograničeni uticaj informacije o učincima na budžetske alokacije
- ▶ I na manjak političkog interesa za informacije o rezultatima i političke volje, što predstavlja ograničenje/problem

Razvijanje odgovarajućih institucionalnih aranžmana

15

- ▶ MF treba preuzeti rukodstvo u vezi budžetskih reformi - na primer, budžetiranje zasnovano na rezultatima
- ▶ Ostala ministarstva/tijela centralnog nivoa (Predsjedništvo, ministarstva za ekonomiju ili državnu službu) mogu da imaju svoje sopstvene inicijative u vezi MEZR
- ▶ Na primer, sistemi nacionalnog planiranja i strateški planovi koji su zahtevani od sektorskih ministarstava
- ▶ Poželjno je imati jedinstvenu inicijativu u vezi MEZR
- ▶ Ali ukoliko postoje odvojeni sistemi oni moraju da budu povezani – na primer, sistem nacionalnog planiranja i sistem budžetiranja
- ▶ Eksterna revizija obično ima svoja ovlašćenja u vezi evaluacije
- ▶ Rezultati ankete ukazuju da u nekim zemljama postoji više od jedne inicijative

Pomeranje dalje od monitoringa ka evaluaciji

16

- ▶ Promena u načinu razmišljanja može da bude tražena
- ▶ Upoređivanje stvarnih rezultata sa ciljanim vrednostima (monitoring) ne objašnjava razlog dobijanja rezultata
- ▶ Evaluacija ide izvan ili se pomera dalje od indikatora kako bi pokušala da uradi ovo
- ▶ Ali uzimajući u obzir informacije i troškove sredstava i ograničenja veština, ne može sve da bude evaluirano
- ▶ Ali evaluacija se ne vrši samo za projekte ili posebne inicijative
- ▶ Svi redovni tekući vladini rashodi pripadaju određenom programu
- ▶ Uključujući plate državne službe, čak i ako zaposleni ne mogu da budu otpušteni ili preraspoređeni
- ▶ Programi nisu samo one aktivnosti koje dobijaju “helikoptersko” finansiranje od strane vlade

Razvijanje strateških planova i planova rada ministarstava

17

- ▶ Gradivni blokovi MEZR-a - od “dna ka vrhu”
- ▶ Dok su, s druge strane, vladini ciljevi visokog nivoa, npr. iz sistema nacionalnog planiranja – od “vrha ka dole”
- ▶ Ali se *implementacija* dešava na nivou sektorskog ministarstva
- ▶ Razvijanje veze između od “dna ka vrhu” i od “vrha ka dole” je ključna u MEZR-u
- ▶ Sektorska i centralna ministarstva/tijela moraju da razumeju ovu povezanost
- ▶ Vlasništvo sektorskog ministarstva nad strateškim planovima i planovima rada je ključno
- ▶ Kao i što je centralizirani nadzor nad sektorskim strateškim planovima i planovima rada
- ▶ Rezultati ankete ukazuju na široko rasprostranjene strateške planove i planove rada

Završne poruke

18

- ▶ Koncepti su jednostavni
- ▶ Implementacija je teža
- ▶ Suviše komplikujemo stvari terminologijom/žargonom
- ▶ I preteranim fokusiranjem na procese, a nedovoljnim fokusiranjem na suštinu MEZR-a (monitoringa i evaluacije zasnovanim na rezultatima)
- ▶ MEZR moraju da naprave razliku u učincima vlade
- ▶ Ne postoji jedinstven koncept MEZR-a – ne može se govoriti da “jedna veličina odgovara svima”
- ▶ Pre se može govoriti o asortimanu potencijalnih komponenti i pristupa
- ▶ Različite zemlje se fokusiraju na različite komponente i koriste različite pristupe
- ▶ Ali postoje određeni osnovni principi
- ▶ Potrebno je da zadržimo “hladnu glavu” i da se fokusiramo na te principe