

Monitoring i evaluacija usmereni prema rezultatima

Zajednica prakse za budžet PEMPAL-a
4. mart 2014. g.



Grupa Svetske banke

Sektor za smanjenje siromaštva i ekonomsko upravljanje
Region Evrope i Centralne Azije

Merenje rezultata u vladi

“Ukoliko ne merite rezultate, ne možete razlikovati uspeh od neuspeha.”

David Osborne i Ted Gaebler u njihovoj knjizi iz 1992. godine, *Ponovno otkrivanje vlade*

“Nije sve što se izražava brojevima važno, niti je moguće sve ono što je važno izraziti brojevima.”

Albert Ajnštajn



Kratak pregled

- Deo 1 Određena zapažanja u vezi reformskih trendova
 - Promena pristupa kod budžetiranja
 - Ciljevi i alatke upravljanja i budžetiranja na temelju rezultata
- Deo 2 Pregledi rashoda
- Deo 3 Monitoring i evaluacija

Deo 1

REFORMSKI TRENDOVI

Promena paradigmi budžetiranja

Pristupi u upravljanju budžetom nastavljaju da se razvijaju

	Tradicionalno budžetiranje zasnovano na ulaznim podacima	Budžetiranje zasnovano na učincima 1.0	Budžetiranje koje je informisano učincima 2.0
Principi	<ul style="list-style-type: none">• Fokus na kontrolu i pridržavanje => "Slabe veze sa rezultatima"• Inkrementalno budžetiranje (svake godine dio po dio)• Ograničena fleksibilnost	<ul style="list-style-type: none">• Fokus na rezultate => "Deterministička veza"• Strateško budžetiranje• Fleksibilnost• Sveobuhvatno	<ul style="list-style-type: none">• Fokus na rezultate => "Zavisna veza"• Strateško budžetiranje, ali prepoznavanje ograničenja• Strukturisana fleksibilnost• Ciljano
Alatke	<ul style="list-style-type: none">• Alokacija i kontrola zasnovana na budžetskim stavkama	<ul style="list-style-type: none">• Programsko budžetiranje• Ugovori zasnovani na učinku (Agencijski model, Kupac - dobavljač model)• Budžetiranje zasnovano na formulama	<ul style="list-style-type: none">• Pregledi potrošnje• Jedinice za pružanje usluga• Sistemi za monitoring i evaluaciju
Iskustvo	<ul style="list-style-type: none">• Ograničenja u postizanju efikasne i delotvorne/učinkovite upotrebe sredstava• Rastući pritisak u vezi postizanja i prikazivanja rezultata	<ul style="list-style-type: none">• Proliferacija merenja / izveštavanja o učincima• Ali često ograničena upotreba i mali uticaj na stvarne odluke	<ul style="list-style-type: none">• Shvatanje da više indikatora ne znači više informacija• Izraženije naglašavanje budžetskih analiza i ex-post evaluacija

Različite alatke

- *Vlade eksperimentišu sa sistemima učinaka od 1960-tih*
- *Postoji sve veća raznovrsnost iskustava i alatki kojima se ispunjavaju različiti ciljevi i daju odgovori na različite probleme, te kojima se adresiraju različiti aranžmani u smislu veza i odgovornosti između različitih učesnika u okviru javnog sektora*
- *Oni nisu uzajamno isključivi, već odražavaju relativni naglasak koji je prisutan u svakom datom sistemu*

Budžetiranje prema učincima

- Različiti pristupi: Programsko budžetiranje (Francuska, SAD, Japan, Koreja), agencijsko-zasnovani pristup (Singapur, Novi Zeland), sektorsko-zasnovani pristupi (finansiranje po studenata, dijagnostički srodne grupe, itd.)
- Stavljanje različitog naglasaka na alokaciju, odgovornost i podsticaje u vezi učinaka

Pregledi rashoda

- Naizmenične ili redovne detaljne analize budžeta ili odabranih prioritetnih sektora / programa
- Stavljanje različitih naglasaka na efikasnost i delotvornost, identifikaciju ušteda / fiskalnu konsolidaciju (Kanada, Francuska, Danska, Australija, Ujedinjeno Kraljevstvo)

Monitoring i evaluacija zasnovani na rezultatima (MEZR)

- Sistemi koji obuhvataju čitav sektor vlade, a kojim se često locirani u centru uprave (Kolumbija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Albanija, Južna Afrika), u državnim revizorskim institucijama (revizije učinaka), ili na sektorskom nivou
- Kombinacija kontinuiranog monitoringa i različitih vrsta evaluacije

Različiti ciljevi

Sistemi zasnovani na učincima naglašavaju različite ciljeve:

- Strateško planiranje i alokacija sredstava
- Usklađivanje sa ciljevima politike

Priprema budžeta



Izvršenje budžeta

- Podsticaji u vezi učinaka
- Efikasno i delotvorno pružanje usluga



Revizija i evaluacija

- Identifikovanje i razumevanje uspeha i neuspeha
- Učenje
- Odgovornost

Deo 2

PREGLEDI RASHODA

Pregledi rashoda (1)

- Cilj je da se identifikuju opcije ušteda kako bi se umanjio deficit, ili kako bi se napravio fiskalni prostor za nove prioritete
- Tipično se fokusiraju na osnovne rashode, npr. na rashode za postojeće programe, a ne na nove inicijative za rashode koje su rutinski procenjene u kontekstu godišnjeg budžetskog procesa (“inkrementalno budžetiranje”)
- Opseg je sveobuhvatan ili selektivan/ciljan na specifične budžetske oblasti
- Opcije ušteda su specifične i ciljane, a ne općenite (npr. iste uštede za sve institucije ili dividende efikasnosti)
 - Uštede koje se odnose na efikasnost, na primer *“uraditi više sa manje sredstava”*
 - Uštede koje se odnose na izlazne rezultate, na primer *“uraditi manje”* preko eliminisanja neprioritetnih aktivnosti / programa
 - Uštede nasuprot realokacija
- U sve većoj meri primenjeno u zemljama OECD-a kao odgovor na pritiske u vezi sa fiskalnom konsolidacijom nastale nakon svetske ekonomske krize (ali takođe korisno i u periodima dobrih vremena)

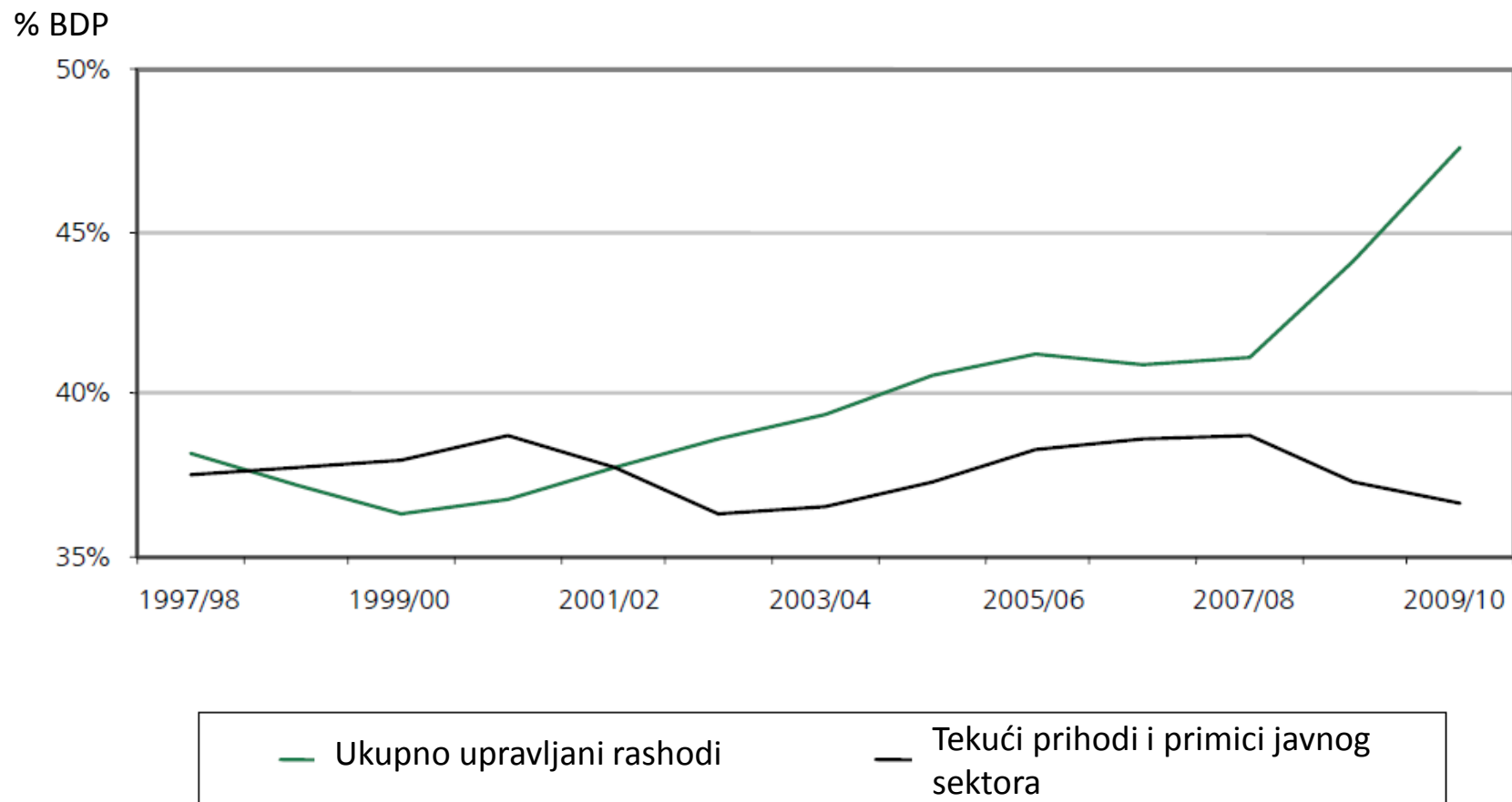
Vrste pregleda rashoda

- *Pregledi programa*: oni ispituju specifične programe (tj. specifične kategorije usluga ili transfera) i kao rezultat mogu imati uštede koje se odnose na efikasnost ili uštede koje se odnose na izlazne rezultate, ili pak i na jedne i druge
- *Pregled procesa* preispituju specifične poslovne procese koji se koriste u proizvodnji vladinih usluga (na primer, procesi nabavki, sistemi i prakse informacione tehnologije [IT] i prakse koje se odnose na upravljanje ljudskim resursima). Pregledi procesa imaju za cilj postići efikasnost, a ne uštede nastale na osnovu izlaznog rezultata
- *Pregledi agencija* istražuju određenu celokupnu vladinu organizaciju (ministarstvo ili agenciju) i u principu mogu da pokriju sve programe i procese date agencije

Institucionalni aranžmani i procesi

- Kontinuirani proces (godišnji ili periodičan) nasuprot ad hoc procesu
 - Višegodišnji ciklusi
- Eksplicitna veza sa budžetskim procesom
- Uloge MF i resornih ministarstava
 - Združene snage za ispunjavanje zadataka
 - Spoljna podrška pružana od strane konsultanata ili stručnjaka
- Uključenost Vlade

Pregled rashoda – Ujedinjeno Kraljevstvo 1



Izvor: Trezor NJKV*

Pregled rashoda – Ujedinjeno Kraljevstvo 2

Tabela 1: Budžeti za programe departmana i administraciju (limiti sredstava za departmane isključujući amortizaciju*)

	U milijardama GBP					Procent
	Osnova**	Planovi			Kumulativni realni rast	
	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14		2014-15
Budžeti za programe departmana i administraciju						
Obrazovanje***	50.8	51.2	52.1	52.9	53.9	-3.4
Nacionalna zdravstvena usluga (zdravstvo)	98.7	101.5	104.0	106.9	109.8	1.3
Saobraćaj	5.1	5.3	5.0	5.0	4.4	-21
Zajednice i lokalne uprave, Zajednice****	2.2	2.0	1.7	1.6	1.2	-51
Zajednice i lokalne uprave, Lokalne uprave*****	28.5	26.1	24.4	24.2	22.9	-27
Poslovanje, inovacija i veštine	16.7	16.5	15.6	14.7	13.7	-25
Unutrašnji poslovi*****	9.3	8.9	8.5	8.1	7.8	-23
Pravda	8.3	8.1	7.7	7.4	7.0	-23
Sektori za advokate Krune	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	-24
Obrana	24.3	24.9	25.2	24.9	24.7	-7.5
Ministarstvo inostranih poslova	1.4	1.5	1.5	1.4	1.2	-24
Međunarodni razvoj	6.3	6.7	7.2	9.4	9.4	37
Energija i klimatske promene	1.2	1.5	1.4	1.3	1.0	-18
Životna sredina, hrana i ruralni poslovi	2.3	2.2	2.1	2.0	1.8	-29
Kultura, mediji i sport*****	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1	-24

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf

Pregled rashoda – Ujedinjeno Kraljevstvo 3

Primeri ušteda (Reforme u oblasti socijalne pomoći)

- Ušteda od 2,5 milijardi GBP na godišnjem nivou do 2014-15. godine ukidanjem dečijeg dodatka za porodice koje spadaju u grupu poreskih obveznika sa višom stopom, kako lica sa nižim primanjima ne bi subvencionisala one koji su u boljem materijalnom položaju
- Postavljanje maksimalnog limita za isplate domaćinstvima na ime beneficija od 2013. godine na približno 500 GBP nedeljno za dva i jednog roditelja sa decom i približno 350 GBP nedeljno za domaćinstva sa jednim odraslim članom, kako ni jedna nezaposlena porodica ne bi dobijala više preko socijalne pomoći od prosečnog primanja nakon oporezivanja jednog domaćinstava sa zaposlenim licima
- Vremenski limit za dobijanje nadoknada preko programa naknada i podrške za zapošljavanje onih lica koja spadaju u grupu radno specifične aktivnosti na period od jedne godine kako bi se unapredili podsticaji za zapošljavanje, uz istovremenu zaštitu lica sa izraženim oblikom invalidnosti i lica sa najnižim primanjima, čime se postiže ušteda od 2 milijardi GBP godišnje do 2014-15. godine
- Preuzimanje radikalno novog pristupa prema prevarama i greškama u oblasti socijalne pomoći, preko zajedničkog rada ministarstava, a kako bi se osiguralo da su izvršena značajna smanjenja kod nelegalnih/neutemeljenih isplata oblika socijalnih pomoći kod Ministarstva za rad i penzije i Uprave prihoda i carina NJKV.

Pregled rashoda – Ujedinjeno Kraljevstvo 4

Mere socijalne zaštite***	U milionima GBP			
	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
	320	2,555	5,990	7,040
<i>Naknada na osnovu doprinosa i podrške za zapošljavanje: vremenski limit za one koji se nalaze u u grupi radno specifične aktivnosti na period od jedne godine</i>	0	1,025	1,530	2,010
<i>Doplata za stanarinu: povećanje starosne granice za zajedničkog stanovanje od 25 na 35 godina</i>	0	130	225	215
<i>Ukupna primanja domaćinstava na ime socijalnih dodataka su maksimalno limitirana na osnovama prosečne neto zarade radno angažovanih donaćinstava</i>	0	0	225	270
<i>Dodatak na invaliditet: ukidanje komponente mobilnosti za podnosiocе zahteva koji se nalaze u institucijama socijalne nege sa stanovanjem</i>	0	60	130	135
<i>Dodatna isplata za primaocе socijalne pomoći koji imaju štednju na ime penzionisanja: zamrzavanje maksimalno dodeljivane premije za četiri godine od 2011-12. godine</i>	165	215	260	330
<i>Podrška na ime otplate rate hipotekarnog kredita: proširivanje privremenih izmena na period čekanja i kapitalni limit do januara 2012. godine</i>	-70	-20	0	0
<i>Plaćanja naknada po osnovu hladnog vremena: povećanje stope na stalnih 25 GBP od novembra 2010. godine</i>	-50	-50	-50	-50
<i>Lokalna poreska olakšica: smanjenje od 10% u rashodima i lokalizaciji</i>	0	0	485	490
<i>Dečiji dodatak: ukidanje za porodice koja spadaju u grupu poreskih obveznika sa višom stopom od januara 2013. godine</i>	0	590	2,420	2,500
<i>Radni poreski kredit: zamrzavanje u osnovici i na 30 satnih elemenata za period od tri godine od 2011-12. godine</i>	195	415	575	625
<i>Radni poreski kredit: smanjenja u odbijenim troškovima za dečiju zaštitu sa 80% na staru stopu od 70% iz 2006. godine</i>	270	320	350	385
<i>Poreski kredit na ime dece: povećanje dečijeg elementa za 30 GBP u 2011. godini i 50 GBP u 2012. godini</i>	-190	-510	-545	-560
<i>Radni poreski kredit: povećanje zahteva u vezi sa brojem radnih sati za parove sa decom na 24 sata</i>	0	380	385	390

Pregledi rashoda – Više primera iz OECD-a

	Holandija	Kanada	Australija	Danska	Ujedinjeno Kraljevstvo	Francuska
Naziv procesa pregleda rashoda	Sveobuhvatni pregled rashoda	Strateški i operativni pregled	Sveobuhvatni pregled rashoda	Specijalne studije	Sveobuhvatna pregled rashoda	Révision Générale des Politiques Publiques
Poslednje izvršeno	2010	2011	2008–10	2011–12	2010	2010–11
Kontekst fiskalne politike	Fiskalna konsolidacija	Fiskalna konsolidacija	Fiskalna konsolidacija	Fiskalna konsolidacija	Fiskalna konsolidacija	Nejasno
Pokrivenost	Selektivna	Sveobuhvatna	Sveobuhvatna	Selektivna	Sveobuhvatna	Sveobuhvatna
Glavni cilj	Smanjenje ukupnih rashoda	Smanjenje ukupnih rashoda	Smanjenje ukupnih rashoda	Smanjenje ukupnih rashoda	Smanjenje ukupnih rashoda	Smanjenje ukupnih rashoda
Unapređenje učinaka	Ne	Da	Ne	Ne	Da	Da
Ciljevi ušteda	Da	Da	Ne	Da	Ne	Da
Ex ante odabir tema pregleda	Vlada	Nije primenjivo	Vladin odbor	Vladin odbor	Nije primenjivo	Nije primenjivo
Identifikacija opcija ušteda	Združene snage (radne grupe) za ispunjavanje zadataka	Ministarstva /budžetski korisnici	Ministarstva /budžetski korisnici MF	Združene snage (radne grupe) za ispunjavanje zadataka	Ministarstva /budžetski korisnici MF	MF
Upotreba indikatora učinaka	Da	Da	Da	Da	Da	Da

Deo 3

MONITORING I EVALUACIJA

Monitoring i evaluacija zasnovani na rezultatima (MEZR)

Monitoring i evaluacija su komplementarni procesi

Monitoring

- Kontinuirani proces prikupljanja i analiziranja informacija kako bi se razumelo koliko se dobro određeni projekat, program ili politika izvršava u odnosu na očekivane rezultate
- Oslanjanje na redovno izveštavanje o finansijskim i nefinansijskim informacijama
 - Stalno programsko upravljanje
 - “Korekcija kursa”
 - Odgovornost

Evaluacija

- Detaljna procena tekuće ili završene intervencije kako bi se utvrdila njena relevantnost, efikasnost, delotvornost/učinkovitost, uticaj i održivost
- Za razliku od pregleda rashoda, evaluacije su tipično zainteresovanije za uticaj programa (nasuprot troškovnim uštedama)
 - Utvrđivanje delotvornosti/učinkovitosti
 - Informisanje politike i dizajna programa
 - Odgovornost

Različita očekivanja

Različiti klijenti sistema učinaka imaju različita očekivanja

Vlada

- Postavljanje ključnih ciljeva i prioriteta politika za vladu
- Usklađivanje budžeta prema ovim prioritetima
- Ispunjavanje “obećanja”

Ministarstvo finansija

- “Uraditi više sa manje sredstava”
- Posredovanje i usklađivanje sektorskih / programskih zahteva prema budžetskim ograničenjima
- Osiguravanje da upotreba javnih sredstva proizvodi rezultate

Resorna ministarstva

- Interno rukovodstvo treba da osigura pružanje usluga i postizanje rezultata
- Pružanje podsticaja za efikasnu upotrebu sredstava, uključujući i od strane pružaoca usluga „sa prve linije“ (bolnice, škole, poreske administracije, itd)

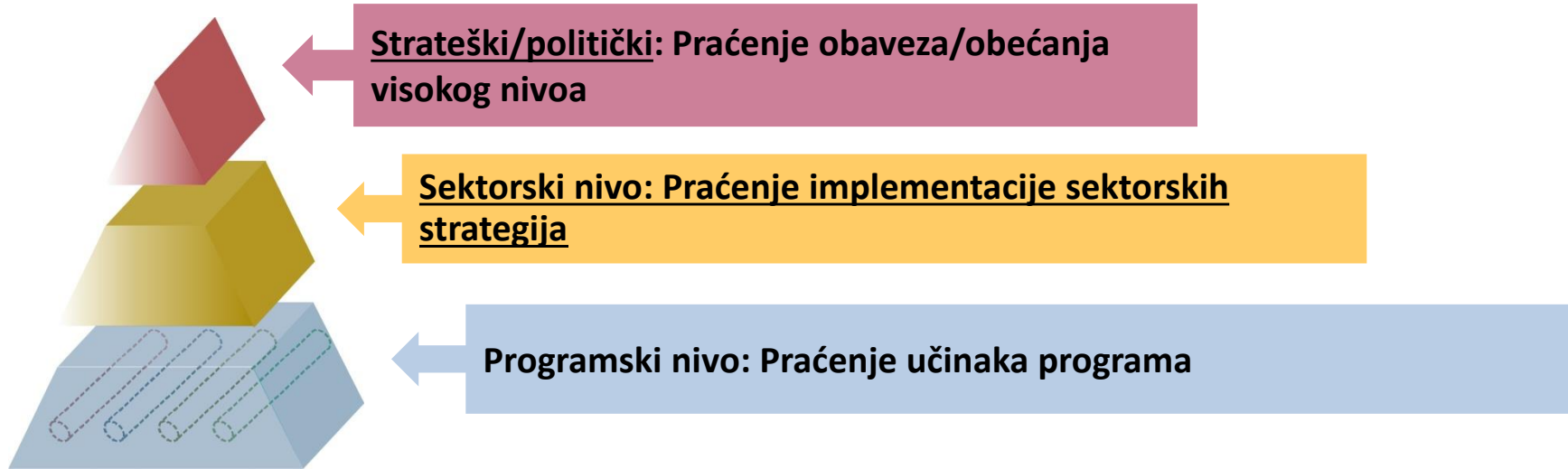
Zakonodavna vlast

- Sprovođenje budžetskog nadzora, osiguravanje efikasne upotrebe sredstava
- Demonstriranje rezultata izbornim jedinicama

Građani

- Odabrani fokus na oblasti, kao što su grupne tabele u oblasti usluga, na primer, ocene školskih ispita, liste čekanja za bolnička lečenja, itd.

Sistemi monitoringa



- Jedinstven sistem monitoringa učinaka za cijeli sektor vlade postaje sve učestaliji širom zemalja OECD-a i zemalja tržišnih ekonomija u nastajanju
 - Kanada, Ujedinjeno Kraljevstvo, Južna Afrika, Kolumbija, Albanija
- Institucionalni aranžmani se razlikuju
 - Ministarstvo finansija
 - Centar vlade
- Informaciona i komunikaciona tehnologija je omogućila prikupljanje podataka
- Osiguravanje fokusa i izbegavanje proliferacije indikatora
 - Velika Britanija je umanjila broj ključnih indikatora učinka od >300 u 1998. godini na <30 u 2010. godini
 - Jedinica za pružanje usluga treba da osigura odgovornost
- Fino prilagođavanje informacija prema potrebama

Osiguravanje fokusa – Jedinica za pružanje usluga

- Jedinica osnovana pri Kabinetu premijera, uz direktnu podršku premijera
- Zapošljava 40-50 državnih službenika, ali je pod rukovodstvom spoljnog eksperta visokog profesionalnog profila
- U nadležnosti ima da isporuči 30 ključnih Ugovora o pružanju javnih usluga (u oblasti zdravstva, obrazovanja, krivičnog pravosuđa i saobraćaja)
- Jasni i ambiciozni ciljani indikatori za ključne usluge (oličeni u vidu 30 Ugovora o pružanju javnih usluga). Ministri se smatraju lično odgovornim za ugovore o pružanju javnih usluga.
- Jedinica za pružanje usluga nudi ekspertizu i metodologiju. Radi sa ministarstvima kako bi se dogovorilo o “putanjima” kojima bi se ispunili Ugovori o pružanju javnih usluga
- Definisani odgovarajući indikatori prema kojima se prosuđuje o uspehu
- Kopirano u: Indoneziji, Maleziji, Rumuniji

Osiguravanje fokusa – Jedinica za pružanje usluga

Jedinica za pružanje usluga premijera IZVEŠTAJ O PRUŽANJU USLUGA

Min. Juli 2004. g.		Kriterijum procene				Ukupna ocena		Rangiranje (od 21)
		Stepen izazova	Kvalitet planiranja, implementacije i upravljanja prema učincima	Kapacitet za vođenje ka napretku	Faza pružanja usluge	Verovatnoća pružanja usluge		
A	PSA 1	L	G	G	3	G	= 1	
B	PSA 2	L	G	AG	2	G	= 1	
C	PSA 3	H	AG	AG	3	G	3	
D	PSA 4	H	G	AG	3	AG	4	
A	PSA 5	VH	G	AG	2	AG	5	
B	PSA 6	H	AG	AG	3	AG	6	
C	PSA 7	H	AG	AG	2	AG	= 7	
D	PSA 8	H	AG	AG	3	AG	= 7	
A	PSA 9	H	AG	AG	2	AG	= 7	
B	PSA 10	VH	AG	AG	2	AG	= 10	
C	PSA 11	VH	AG	AG	2	AG	= 10	
D	PSA 12	H	AR	AG	3	AG	12	
A	PSA 13	VH	AR	AG	2	AR	13	
B	PSA 14	VH	AG	AR	2	AR	= 14	
C	PSA 15	VH	AG	AR	2	AR	= 14	
D	PSA 16	VH	AR	AR	2	AR	= 16	
A	PSA 17	VH	AR	AR	2	AR	= 16	
B	PSA 18	H	AG	AR	3	R	= 18	
C	PSA 19	H	AG	AR	2	R	= 18	
D	PSA 20	VH	AG	AR	3	R	20	
A	PSA 21	VH	R	R	2	R	21	

Vrste evaluacija

- Evaluacije obično za cilj imaju da izvrše procenu koliko dobro se izvršava određeni program
- Deo programskog ciklusa
 - Odabir programa
 - Oslanjanje na spoljnu podršku – istraživači, konsultanti
- Različite vrste
 - Evaluacije procesa: Procena programskih aktivnosti, ciljeva, administrativnih procesa i upotrebe sredstava kako bi se izmerilo da li se programske ključne odrednice i rezultati isporučuju prema rasporedu (nadovezivanje na sisteme monitoringa)
 - Evaluacije troškovne korisnosti (cost-benefit) i troškovne delotvornosti (cost-effectiveness): Procena da li su oblici koristi koji su postignuti od strane programa vredni njihovih troškova
 - Evaluacije uticaja: Procena radi razlikovanja uticaja programa od ostalih pomešanih efekata
 - Rastući trend u vezi upotrebe nasumičnih kontrolisanih studija u evaluaciji uticaja
 - “Tretman” nasumične dodele programa
 - Upoređivanje sa kontrolnom grupom (slična prema svim karakteristikama koje se posmatraju)
 - Primeri iz politika iz oblasti zdravstva, obrazovanja i tržišta rada

Revizije učinka

- Vršenje revizija učinka sada predstavlja jednu od uspostavljenih odlika rada državne revizorske institucije u zemljama OECD-a
- Državne revizorske institucije su u dobroj poziciji da daju doprinos kod unapređivanja učinaka, ali ovo zahteva velike promene u pristupu i preusmeravanje sredstava
- Manjak stručnosti u tehničkim oblastima i u oblasti budžeta su ograničenja kod sprovođenja revizija u vezi učinaka
- Pokrivenost rada državnih revizorskih institucija može uključivati evaluaciju budžetiranja prema učincima širom nivoa vlade (na primer, procena Nacionalne kancelarije za reviziju Australije u vezi upotrebe informacije o učincima, analiza podataka podrške u vezi sa ugovorima o pružanju javnih usluga u Ujedinjenom Kraljevstvu, analiza sprovedena od strane Vladine Kancelarije za odgovornost u vezi PART programa)

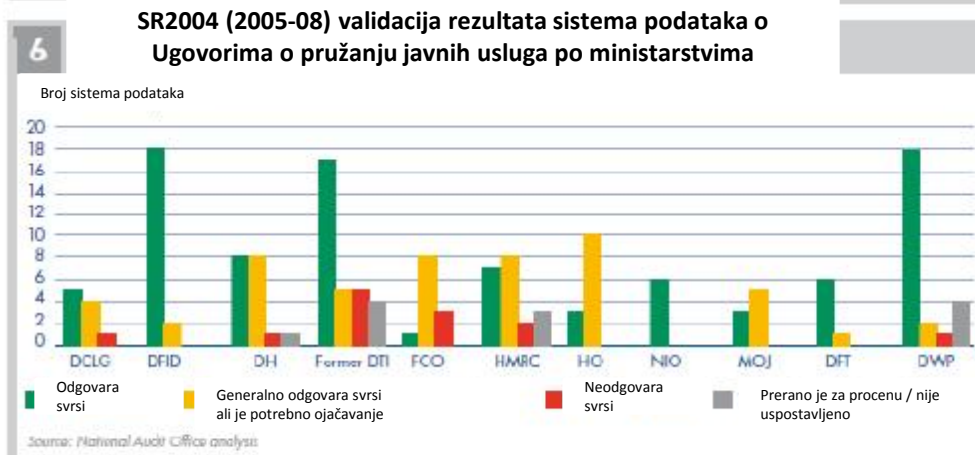
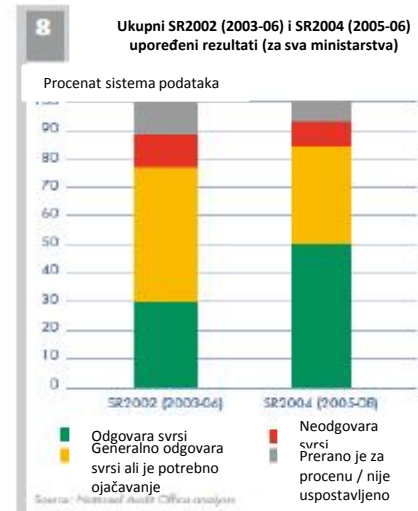
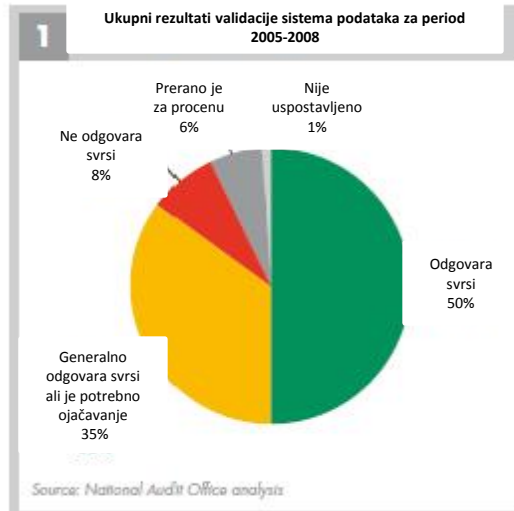
Revizije u vezi učinaka



Kancelarija državnog revizora

Sažeti pregled izveštaja četvrte validacije: Knjiga 1

REPORT BY THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL | HC 224 Session 2007-2008 | 19 December 2007



NOTES

- 1 MOJ was formerly DCA.
- 2 DTI's PSAs have transferred to BERR and DIUS.
- 3 Appendix 3 contains results for individual data systems.

Rezimiranje

- Agenda u vezi učinaka nastavlja da bude važna
 - Postoje dobri dokazi da fokusiranje na učinke može (ali to uvek nije slučaj) da vodi ka boljim rezultatima
- Promena u fokusu ka korišćenju informacija u vezi učinaka
 - Budžetiranje prema učincima ne može da zameni detaljnu evaluaciju programa i analizu politika
- Upotreba različitih alatki radi postizanja različitih ciljeva
 - Budžetska analiza i pregledi rashoda
 - Monitoring
 - Evaluacija
- Negovanje dijaloga u vezi učinaka – najproduktivnija upotreba informacija u vezi učinaka je da doprinese svrsishodnom dijalogu između centralnih jedinica (premijera, MF) i budžetskih korisnika na temu poboljšanja alokacije i korišćenja sredstava
- Kredibilni sistem za dobijanje povratnih informacija koji je zasnovan na rešavanju problema, a ne na nagrađivanju i kažnjavanju, je od ključnog značaja za učinke
- Selektivnost u primenjivanju alatki radi izbegavanja preopterećenja sistema