

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



# **Priručnik za praćenje i evaluaciju politike reforme javne uprave**



**FREN** Fondacija za razvoj  
ekonomske nauke

**CENTAR ZA  
EVROPSKE  
POLITIKE**



Пројекат финансира Европска унија у оквиру "Програма подршке цивилном друштву 2012."

Пројекат суфинансира Канцеларија  
за сарадњу са цивилним друштвом  
Владе Републике Србије





***Priručnik za praćenje i evaluaciju  
politike reforme javne uprave***

*Izdaje:*  
Fondacija za razvoj ekonomske nauke  
Centar za evropske politike

*Za izdavača:*  
Jelena Žarković Rakić

*Priručnik priredile:*  
Jelena Žarković Rakić  
Ana Aleksić Mirić  
Sena Marić  
Milena Lazarević  
Jelena Miletić

*Lektura:*  
Dragana Bajić

*Priprema:*  
Maja Tomić

*Štamparija:*  
Alta Nova

*Tiraž:*  
125 komada

Beograd, 2014. godine

CIP - Каталогизација у публикацији -  
Народна библиотека Србије, Београд  
001.818:[321.022::351/354]  
005:321.6/.8  
323.21(497.11)

PRIRUČNIK za praćenje i evaluaciju politike reforme javne uprave / Jelena Žarković Rakić ... [et al.]. - Beograd : Fondacija za razvoj ekonomske nauke : Centar za evropske politike, 2014 (Beograd : Alta Nova).

- 63 str. : graf. prikazi, tabele ; 21 cm

Tiraž 125. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 58-60.

ISBN 978-86-916185-5-1 (FREN)

1. Жарковић Ракић, Јелена, 1979- [аутор]

а) Јавна политика - Евалуација б) Цивилно друштво - Политичка партиципација - Србија COBISS.SR-ID 212629260

*Ovaj priručnik 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.*

## Sadržaj

Priručnik za praćenje i evaluaciju politike reforme javne uprave, sadržaj	5
Lista skraćenica	6
Lista tabela i slika	8
1. Kome je namenjen ovaj priručnik?	9
2. Praćenje i evaluacija u procesu kreiranja javnih politika	12
3. Praćenje javnih politika	14
Šta je praćenje javnih politika? Definicija i cilj	14
Praćenje javnih politika zasnovano na rezultatima	16
Koraci u sprovođenju praćenja	20
Strukture i akteri za praćenje reforme javne uprave	38
Alat za praćenje politike reforme javne uprave	42
Evaluacija javnih politika	43
4. Kako uključiti organizacije civilnog društva u proces praćenja i evaluacije reforme javne uprave?	54
5. Kako integrisati rod i rodna pitanja u proces praćenja i evaluacije politike reforme javne uprave?	56
Literatura	58
Dokumenta	59
Internet izvori	60

## *Lista skraćenica*

AP	Akcioni plan
CEP	Centar za evropske politike
CSF	Civil Society Facility
CV	Ciljna vrednost (indikatora)
EU	Evropska unija
FREN	Fondacija za razvoj ekonomske nauke
GIA	Gender Impact Assessment
JU	Javna uprava
KOCD	Kontakt organizacije civilnog društva
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
NAD	Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć (skraćeno od eng. Needs Assessment Document, sada: Needs of the Republic of Serbia for International Assistance)
NVO	Nevladina organizacija
ToR	Terms of Reference
OCD	Organizacije civilnog društva
ODU	Organizacije državne uprave
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PRAG	Praktični vodič za ugovorne postupke za spoljne aktivnosti EU (eng. Practical Guide to Contractual Relations of the EU Exteranal Actions)
PRAG	Praktični vodič za ugovorne postupke za spoljne aktivnosti EU
PV	Polazna vrednost (indikatora)
RBM	Praćenje zasnovano na rezultatima (skraćeno od eng. result-based monitoring)
RIA	Regulatory Impact Assessment

RJU	Reforma javne uprave
RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
RSZ	Republički sektor za zakonodavstvo
RZS	Republički zavod za statistiku
SEIO	Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije
SEKO	Sektorske organizacije civilnog društva
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Bound



## ***Listina tabela i slika***

Slika 1:	Faze ciklusa politike	13
Slika 2:	Hijerarhija rezultata	21
Slika 3:	Primer vertikalne logičke veze indikatora na različitim nivoima rezultata na primeru iz AP za sprovođenje Strategije RJU	24
Slika 4:	Prikaz odnosa struktura / nivoa koordinacije u sprovođenju politike RJU	41
Slika 5:	Koraci u procesu evaluacije	44
Tabela 1:	Sastavni delovi Akcionog plana za implementaciju Strategije RJU na osnovu kojih se vrši praćenje napretka u ovom procesu	16
Tabela 2:	Elementi implementacionog praćenja i praćenja zasnovanog na rezultatima, i primer iz AP za sprovođenje Strategije RJU	17
Tabela 3:	Principi koje je potrebno primeniti prilikom definisanja indikatora	22
Tabela 4:	Uputstvo za izradu „pasoša indikatora”, u skladu sa SIGMA metodologijom	28
Tabela 5:	Prikaz prve strane Modela izveštaja za izveštavanje o stepenu napretka u sprovođenju Akcionog plana	35
Tabela 6:	Prikaz druge strane Modela izveštaja za izveštavanje o stepenu napretka u sprovođenju Akcionog plana	36

## 1. Kome je namenjen ovaj priručnik?

**Priručnik za praćenje i evaluaciju politike reforme javne uprave** (u daljem tekstu: Priručnik) namenjen je državnim službenicima iz Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i predstavnicima drugih nadležnih ministarstava i struktura za praćenje i evaluaciju reforme javne uprave (RJU) osnovanih u skladu sa Strategijom reforme javne uprave Republike Srbije (u daljem tekstu: Strategija RJU): Savet za RJU, Kolegijum državnih sekretara i Međuministarska projektna grupa, uključujući i kontakt osobe za RJU u organima državne uprave.

Strukture za praćenje i evaluaciju javnih politika u Srbiji, do momenta štampanja Priručnika, nisu sistemski uređene. Ni politika reforme javne uprave nije izuzetak. Strategija RJU, doneta u januaru 2014. godine, predviđa 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 rada Vlade, i obezbeđuje povezanost navedenog procesa sa procesom programskog budžetiranja. Važna mera u sprovođenju strateških dokumenata, a tako i sprovođenju Strategije RJU, jeste **praćenje i evaluacija (ocena) efekata politike/procesa RJU**, što je nužan preduslov za unapređenje efikasnosti i delotvornosti politike u sprovođenju zacrtanih ciljeva.

Sprovođenje Strategije RJU vrši se na osnovu akcionih planova (dvo-godišnjih ili trogodišnjih). Strategija predviđa strukture za koordinaciju sprovođenja reforme, što obuhvata i procese praćenja i evaluacije: Savet za RJU, Kolegijum državnih sekretara, Međuministarsku projektnu grupu, kontakt osobe u organima državne uprave, kao i organizacionu jedinicu nadležnu za ove poslove u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave.<sup>1</sup> Sve ove strukture su ili već oformljene ili u procesu formiranja u trenutku pripreme ovog priručnika.

Sprovedene aktivnosti predstavljaju samo početak procesa planiranja, razvoja, koordinacije i praćenja učinka javnih politika u Republici Srbiji, koji će se u narednom periodu sastojati od niza aktivnosti. Uspeh ovih aktivnosti i čitavog procesa zavisice kako od programa Vlade i plana ministarstava, tako i od kapaciteta ljudskih resursa i raspoloživih sredstava.

---

<sup>1</sup> Strategija reforme javne uprave, „Službeni glasnik RS“, br. 020-656/2014, str. 21. Strategija je dostupna na internet stranici Vlade RS.

U svetlu stvaranja struktura za sistemsko praćenje sprovođenja javnih politika, kao i njihovu evaluaciju, veliki broj državnih službenika će dobiti nove zadatke sa kojima se nisu ranije susretali. Cilj ovog priručnika je da pomogne državnim službenicima da pravilno izvode poslove praćenja i evaluacije, pružanjem informacija o sastavnim činiocima ovih procesa, strukturi i ulozi različitih aktera. Konkretno, ovaj priručnik daje odgovore na sledeća pitanja:

- Gde se praćenje i evaluacija nalaze u procesu upravljanja javnim politikama?
- Šta podrazumeva koncept praćenja politike reforme javne uprave?
- Šta su predmet i cilj praćenja politike reforme javne uprave?
- Šta podrazumeva praćenje zasnovano na rezultatima (eng. *result-based monitoring* – *RBM*)?
- Koji su značaj i funkcije Alata za praćenje politike reforme javne uprave?
- U čijoj je nadležnosti praćenje sprovođenja politike reforme javne uprave? Strukture za praćenje.
- Šta je evaluacija politike reforme javne uprave?
- Šta su predmet i cilj evaluacije politike reforme javne uprave?
- Čija je nadležnost evaluacija politike reforme javne uprave?
- Koji su tipovi evaluacije?
- Kako uključiti organizacije civilnog društva u praćenje i evaluaciju reforme javne uprave?
- Kako integrisati rod i rodna pitanja u proces praćenja i evaluacije reforme javne uprave?

Ovaj priručnik je pripremljen u okviru projekta „Praćenje i evaluacija javnih politika uz podršku civilnog društva“ koji finansira Evropska unija kroz Program podrške organizacijama civilnog društva (eng. *Civil Society Facility* – *CSF*), uz sufinansiranje Kancelarije Vlade Republike Srbije za saradnju sa civilnim društvom. Opšti cilj projekta je unapređenje efekata i relevantnosti javnih politika kroz veće korišćenje praćenja i evaluacije javnih politika zasnovanih na činjenicama kao sastavnih delova reforme javne uprave. Specifični ciljevi projekta su: a) obezbediti aktivno učešće civilnog društva u procesu praćenja i evaluacije javnih politika i b) povećati svest i razumevanje donosilaca odluka i državnih službenika, kao i organizacija civilnog društva o koristima i specifičnim načinima uključi-

vanja organizacija civilnog društva (OCD) u proces praćenja i evaluacije. Projekat sprovode Fondacija za razvoj ekonomske nauke (FREN) i Centar za evropske politike (CEP).

Pored ovog priručnika, u okviru projekta pripremljen je i Priručnik za uključivanje organizacija civilnog društva u proces praćenja i evaluacije javnih politika, kao i studija „Kako do rezultata u javnim politikama? Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva“.<sup>2</sup> Pored toga, projektom su obuhvaćene i aktivnosti podizanja svesti o praćenju i evaluaciji javnih politika i značaju konsultovanja relevantnih aktera, gde su od posebnog značaja bili: okrugli sto koji je prevashodno okupio predstavnike OCD; održavanje javne debate na visokom nivou sa predstavnicima vlasti, renomiranim predstavnicima OCD i stranim stručnjacima; i aktivnosti izgradnje kapaciteta državnih službenika i predstavnika OCD u pogledu izvođenja poslova praćenja i evaluacije javnih politika.

---

<sup>2</sup> Sena Marić, Jelena Žarković Rakić, Ana Aleksić Mirić i Milena Lazarević, „Kako do rezultata u javnim politikama? Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva“, Fondacija za razvoj ekonomske nauke i Centar za evropske politike, Beograd, septembar 2014. [http://europeanpolicy.org/images/me\\_studija/studija\\_final.pdf](http://europeanpolicy.org/images/me_studija/studija_final.pdf)

## 2. Praćenje i evaluacija u procesu kreiranja javnih politika

**Praćenje i evaluacija su** veoma važni koraci u ciklusu javnih politika, i deo su faze „učenja“ iz javne politike (videti *Sliku 1* ispod), u kojoj je neophodno pratiti sprovođenje date javne politike, kao i evaluirati (ociniti) njene efekte i uticaj.

**Javna politika** je, u najširem smislu, sve ono što „vlada [ili vladino telo] odluči da uradi ili ne uradi“.<sup>3</sup> Javna politika jeste:

- **Aktivnost zasnovana na mandatu vlade:** aktivnost koju sprovodi neko vladino telo koje ima zakonska, politička i finansijska ovlašćenja da to čini;
- **Odgovor na stvarne potrebe ili probleme:** javna politika bi trebalo da ima za cilj da odgovori na praktične potrebe i probleme društva ili pojedinih delova društva, npr. građana, NVO ili vladinih tela;
- **Aktivnost orijentisana ka ciljevima (i rezultatima, prim. aut):** nastoji da ostvari određeni niz **jasno definisanih ciljeva**, kojima se pokušava odgovoriti na konkretne potrebe društva i države;
- **Niz (koherentnih, prim. aut.) aktivnosti:** sastoji se od dobro osmišljenog niza povezanih aktivnosti, zbog čega se o njoj može razmišljati u terminima „pristup“ ili „strategija“;
- **Odluka (vlade ili vladinog tela, prim. aut.) da se nešto uradi ili ne uradi:** javna politika može biti odluka da se preduzmu aktivnosti u cilju rešavanja određenog problema, ili može biti zasnovana na uverenju da će problem biti rešen u okviru već postojeće politike (prakse, prim. aut.), te da zbog toga nije potrebno preduzimati dodatne aktivnosti;
- **Sprovedena od strane jednog ili više aktera:** može je realizovati jedan predstavnik vlade ili vladinog tela, ili više aktera;
- **Obrazložena aktivnost:** dokument kojim se utvrđuje javna politika sadrži i objašnjenje zašto je potrebno realizovati tu politiku;
- **Aktivnost zasnovana na već donetim odlukama:** sastoji se od odluka koje su **već donete**, ne od namera/obećanja.<sup>4</sup>

<sup>3</sup>Dye 1992. Citiran u Anderson 1994. Preuzeto iz Oven Jang i Lisa Kvin, „Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku: vodič za savetnike za praktičnu politiku u zemljama Srednje i Istočne Evrope“, Institut za otvoreno društvo. Beograd, 2003. str. 5.

<sup>4</sup>Jang i Kvin, op. cit., str. 5-6.

**Ciklus javne politike** je **model upravljanja javnim politikama** koji propisuje osnovna načela koja kreatori javnih politika treba da primenjuju ukoliko žele da slede primere dobre prakse, ali ne i konkretne aktivnosti koje kreator te politike treba da preduzme u svakoj pojedinoj situaciji.<sup>5</sup> Iz ove definicije proizilazi da je na kreatorima javnih politika da pažljivo i u skladu sa postojećim kapacitetima (okolnosti, resursi, vremenski okvir, itd.) promišljaju, planiraju i realizuju pojedinačne korake i elemente javnih politika. Ciklus javne politike i mesto praćenja i evaluacije u njemu može se videti na Slici 1 ispod:



Slika 1: Faze ciklusa politike<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ibid., str. 13.

<sup>6</sup> Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza, „Kreiranje javnih politika i pregovori za pristupanje u EU: Kako do rezultata za Srbiju“, Centar za evropske politike, Beograd, 2013, str. 15. [http://europeanpolicy.org/images/cepgezkonf/studija/studija\\_kreiranje\\_politike\\_sr\\_elektronska\\_verzija.pdf](http://europeanpolicy.org/images/cepgezkonf/studija/studija_kreiranje_politike_sr_elektronska_verzija.pdf)

### 3. Praćenje javnih politika

#### Šta je praćenje javnih politika? Definicija i cilj.

**Praćenje** (eng. *monitoring*) je sistemsko i kontinuirano prikupljanje podataka kako bi se stekao uvid u stanje određene politike/programa/projekta u datom trenutku u odnosu na zacrtane ciljeve i rezultate.<sup>7</sup> **Praćenje javnih politika** je 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, napretku u sprovođenju te politike i korišćenju raspoloživih sredstava.<sup>8</sup>

Praćenje treba da nam pokaže da li smo na pravom putu ka ostvarenju ciljeva javne politike ili treba da prilagodimo tu javnu politiku kako bismo postigli željene rezultate. Krajnji cilj praćenja je donošenje pravovremenih odluka, u cilju poboljšanja rezultata javne politike/aktivnosti državnih institucija i organa, i eventualnih izmena u toku sprovođenja.

Svi koraci u procesu praćenja (više o koracima u procesu praćenja videti ispod) zahtevaju kapacitete za upravljanje i koordinaciju, pregled i prikupljanje podataka za praćenje, analizu podataka i pripremu izveštaja, kao i predstavljanje rezultata praćenja, kako kreatorima određene politike (narodna/lokalna skupština, vlada), tako i drugim akterima (civilno društvo, privatni sektor i međunarodnu zajednicu).

Stoga, Strategija RJU određuje novu institucionalnu i organizacionu strukturu za koordinaciju, koja između ostalog uključuje praćenje i evaluaciju procesa sprovođenja ove strategije, odnosno politike reforme javne uprave koja je definisana pomenutom strategijom.

#### *Predmet praćenja politike reforme javne uprave.*

Kao i kod svake javne politike, i kod reforme javne uprave predmet praćenja je odgovarajući strateški dokument koji postavlja ciljeve i rezultate koji se žele postići sprovođenjem te javne politike.

Svaka javna politika i njeno sprovođenje zasniva se na odgovarajućem, precizno definisanom strateškom dokumentu (ili drugom dokumentu javne politike) koji postavlja srednjoročne ili dugoročne pravce u realiza-

<sup>7</sup> „Basic Terminology and Frameworks for Monitoring an Evaluation“, UNAIDS, 2009, str: 18-20; European Commission, DG Secretariat General, „Evaluation Guidelines“, novembar 2013, str. 7-8.

<sup>8</sup> Marić, Žarković Rakić, Aleksić Mirić i Lazarević, op. cit., str. 8. [http://europeanpolicy.org/images/me\\_studija/studija\\_final.pdf](http://europeanpolicy.org/images/me_studija/studija_final.pdf)

ciji date javne politike i u skladu sa njima opšte i specifične strateške ciljeve koji se sprovode na osnovu detaljno razrađenog akcionog plana (videti **Tabelu 1** ispod sa strukturom Akcionog plana za sprovođenje Strategije RJU). Izrada kvalitetnih strateških dokumenata (strategija i pratećih akcionih planova) za sprovođenje javnih politika koji su zasnovani na preciznoj analizi stanja i adekvatno utvrđenim prioritetima politike, osnovni su preduslov za uspešno praćenje (i kasnije evaluaciju).

Tako se politika RJU, čiji je nosilac MDULS, zasniva na **Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji**<sup>9</sup> usvojenoj januara 2014. godine, koja će se sprovesti na osnovu **Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2015-2016**,<sup>10</sup> čije se usvajanje u Vladi očekuje početkom 2015. godine.<sup>11</sup>

Iako struktura/organizacija akcionih planova može da varira od slučaja do slučaja, Akcioni plan za sprovođenje Strategije RJU sadrži sledeće elemente:

- Opšti cilj – za koji je definisan indikator na nivou uticaja (eng. *impact*) koji je usklađen sa ciljevima i indikatorima dogovorenim za praćenje IPA II za sektor reforme javne uprave;
- Posebne ciljeve, kojima se realizuje opšti cilj – u skladu sa Strategijom RJU, za koje su definisani indikatori na višem nivou rezultata – ishoda (eng. *outcome*);<sup>12</sup>
- Mere u okviru posebnih ciljeva – koje se baziraju na naslovima iz Strategije RJU i predstavljaju „podnaslove dokumenata kojima se grupišu koherentni, međusobno povezani rezultati“,<sup>13</sup> te stoga nema ni definisanih indikatora na nivou mera;
- **Rezultate**, koji su **osnovne jedinice merenja stepena sprovođenja AP**, i koji su utvrđeni takođe pretežno na *outcome* nivou, budući da ukazuju na promenu u realnom stanju a ne na konkretan, direktan rezultat neke aktivnosti, što bi bio niži (eng. *output*) nivo;

<sup>9</sup> Strategija reforme javne uprave, op. cit. str. 21.

<sup>10</sup> Inicijalno, Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u RS 2015-2016 trebalo je da obuhvata period od tri godine (2014-2015), ali je praktično izrađen za period od dve godine, budući da je 2014. godina prošla u procesu pripreme i revidiranja dokumenta. Zbog toga je izrađen poseban pilog (Prilog 1) AP, koji u tabelarnoj formi, prema strukturi mera i ciljeva iz Strategije popisuje ostvarene aktivnosti tokom 2014. godine.

<sup>11</sup> U trenutku štampanja ovog priručnika Nacrt akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave, za period 2015-2016. bio je u procesu konsultacija sa javnošću. Prema planu Ministarstva, Vlada bi trebalo da usvoji dokument do kraja januara 2015.

<sup>12</sup> Strategija RJU ciljeve na ovom nivou ne definiše kao specifične, učinjen je napor da im se da takva karakteristika preko indikatora.

<sup>13</sup> Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u RS 2015-2016. Beograd, decembar 2014. str. 7.



- **Aktivnosti** – koje ne predstavljaju iscrpnu listu aktivnosti za ostvarenje jednog rezultata, već one glavne/osnovne koje se mogu prepoznati. U skladu s tim, aktivnosti su ukрупnjene tako da se izbegne nepotrebna fragmentacija;<sup>14</sup>
- **Rokove za realizaciju aktivnosti** koje doprinose sprovođenju rezultata;
- **Indikatore s polaznim** (eng. *baseline value*) i **ciljnim vrednostima** (eng. *target value*) i to za opšte i posebne ciljeve, kao i na nivou rezultata;
- **Finansijska sredstva** iz budžeta i/ili donatorska sredstva;
- **Odgovorne institucije** za sprovođenje rezultata;
- **Partnerske institucije** u realizaciji rezultata, koje mogu nositi primarnu odgovornost za određenu aktivnost ili mogu biti samo partneri u realizaciji.

Opisana struktura AP ilustrovana je u *Tabeli 1* ispod:

Opšti cilj:		Indikator (nivo uticaja)					
Posebni cilj 1:		Indikator (nivo rezultata)					
Mera 1.1:							
Rezultat	Aktivnost	Rok za realizaciju	Indikatori sa početnom i ciljnom vrednošću	Procenjena dodatna finansijska sredstva		Institucija odgovorna za realizaciju	Partneri u realizaciji
				Budžetska	Donacije		
Rezultat 1.1.1.	1.						
	2.						
	3.						
Rezultat 1.1.2.	1.						
	2.						
	3.						

*Tabela 1: Sastavni delovi Akcionog plana za implementaciju Strategije RJU na osnovu kojih se vrši praćenje napretka u ovom procesu*

## Praćenje javnih politika zasnovano na rezultatima

**Praćenje javnih politika zasnovano na rezultatima** (eng. *result-based monitoring – RBM*) je kontinuiran proces prikupljanja i analiziranja informacija **u toku** sprovođenja date javne politike, **sa fokusom**

<sup>14</sup> Delovi aktivnosti koji predstavljaju njihov obavezni i uobičajeni sastavni deo nisu izlistani kao posebne aktivnosti, već su sadržani u iskazu jedne aktivnosti.

**na rezultate/ishode** učinka javne politike, u cilju upoređivanja kvaliteta sprovođenja date politike naspram postavljenih ciljeva”.<sup>15</sup>

RBM je moćni alat za upravljanje koji pomaže državnim institucijama da prikažu uticaj i ishode svojim interesnim stranama i ciljnim grupama i da steknu javnu podršku. Ono je slično procesnom (implementacionom)<sup>16</sup> sistemu praćenja, ali doseže dalje u svom fokusu – fokus praćenja zasnovanog na rezultatima ne završava se na implementaciji, tj. unosnim vrednostima, aktivnostima i izlaznim rezultatima (eng. *outputs*), već je pretežno **usmeren na ishode i uticaje**.<sup>17</sup>

U **Tabeli 2** ispod mogu se videti elementi procesnog/implementacionog praćenja i praćenja zasnovanog na rezultatima, kao i primer rezultata iz AP za sprovođenje Strategije RJU, sa elementima procesnog odnosno praćenja zasnovanog na rezultatima.

Implementaciono praćenje		Praćenje zasnovano na rezultatima		
→	→	→	→	→
Ulazni resursi <i>(eng. inputs)</i>	Aktivnosti	Neposredni rezultati <i>(eng. outputs)</i>	Ishodi <i>(eng. outcomes)</i>	Uticaji <i>(eng. impact)</i>
Resursi (finansije, tehnička podrška, i druge vrste resursa) mobilizovani za realizaciju aktivnosti ili rad	Realizovane aktivnosti ili rad kroz koje su mobilizovani ulazni resursi (finansije, tehnička podrška, i drugi tipovi resursa)	Proizvodi i usluge koji rezultiraju sprovođenjem aktivnosti definisanih u okviru javne politike	Željeni ili postignuti kratkoročni i srednjoročni efekti ishoda javne politike, koji obično zahtevaju zajednički rad svih uključenih partnera. Rezultati na ovom nivou sprovode se između realizacije autputa i postizanja uticaja.	Pozitivni ili negativni dugoročni efekti na određenu ciljnu grupu koji su postignuti javnom politikom, direktno ili indirektno, namerno ili nenamerno. Oni mogu biti ekonomski, socio-kulturološki, institucionalni, ekološki, tehnološki, i dr.

<sup>15</sup> Zasnovano na: Jody Zall Kusek, Ray Rist. „A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, Svetska banka, Vašington 2004, str. 16.

<sup>16</sup> Procesno praćenje ili praćenje zasnovano na implementaciji fokusira se na unosne vrednosti (inpute), kao i na sprovođenje aktivnosti i izlaznih rezultata/autputa. Ipak, ovaj pristup praćenju javnih politika ne obezbeđuje informacije koje bi kreatorima javnih politika ili zainteresovanoj javnosti pomogle da steknu uvid u razloge uspeha ili neuspeha nekog projekta, programa ili javne politike.

<sup>17</sup> Kusek, Rist, op. cit., str. 26.

Primer iz AP za sprovođenje Strategije RJU				
300.000 evra (EU IPA 2012 – projekat „Priprema uslova za organizaciono i funkcionalno restrukturiranje sistema javne uprave u RS“ Približno 50.000 EUR (Svetska banka) 100.000 EUR (akt. 5 i 6) – sredstva nisu obezbeđena	1. Sprovođenje sistemske analize JU sa preporukama za unapređenje (...) 2. Priprema plana za unapređenje opšte organizacije sistema JU (...) 3. Sprovođenje analiza strateške svrshodnosti odabranih org. u sistemu JU 4. Pružanje podrške ODU u pripremi i sprovođenju planova racionalizacije iz programa MMF sa ciljem minimiziranja negativnog uticaja na kapacitet JU 5. Priprema i donošenje/izmene propisa potrebnih za sprovođenje plana iz akt.2 6. Ukidanje ili pripajanje postojećih organizacija u skladu sa preporukama analiza iz akt. 3, donošenjem / izmenama odgovarajućih propisa	Unapređeni organizacioni oblici i njihovi odnosi i racionalizovan broj organizacija i zaposlenih u JU (Rezultat 1.1.1.)	Unapređenje organizacionih i funkcionalnih podсистема JU (Posebni cilj 1)	Dalje unapređenje rada JU u skladu sa principima Evropskog administrativnog prostora i obezbeđivanje visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima, kao i stvaranje javne uprave koja će značajno doprineti ekonomskoj stabilnosti o povećanju životnog standarda (Opšti cilj)

*Tabela 2: Elementi implementacionog praćenja i praćenja zasnovanog na rezultatima, i primer iz AP za sprovođenje Strategije RJU*

Praćenje zasnovano na rezultatima, dakle, bavi se kontinuiranim praćenjem ciljeva i sprovođenja rezultata definisanih Strategijom RJU odnosno Akcionim planom za njeno sprovođenje, u toku sprovođenja politike RJU, odnosno praćenjem napretka ka postizanju unapred definisanih SMART (specifičnih, merljivih, dostižnih [eng. achievable]), relevantnih, vremenski određenih [eng. time-bound]) ciljeva/rezultata. Ovde su navedena (neka od) pitanja koja donosiocima odluka i nadležnima u procesu praćenja javne politike mogu pomoći u dobijanju informacija o napretku u postizanju rezultata:

- Šta su ciljevi i rezultati javne politike?
- Da li ih sprovodimo?
- Kako možemo dokazati napredak u sprovođenju ciljeva i rezultata? Kako merimo napredak?
- Postoje li prepreke postizanju ciljeva/rezultata, i kako ih možemo prebroditi u svakom datom trenutku?<sup>18</sup>

Konkretno, u slučaju Strategije RJU, RBM se bavi širim pitanjima delotvornosti Strategije, kao i sveobuhvatnim učinkom i napretkom u postizanju indikatora na nivou uticaja, mera i rezultata iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije RJU. Iz tog razloga, većina elemenata matrice

<sup>18</sup>Kusek, Rist, op. cit., str. 11.

AP definisana je na nivou rezultata (eng. result-oriented), a naročito indikatori i potrebni resursi (eng. inputs), ali su zadržani i elementi procesnog/implementacionog pristupa, koji se temelji na aktivnostima – za svaki od rezultata izlistane su glavne aktivnosti neophodne za njihovo ostvarivanje, a dati su i rokovi za realizaciju tih aktivnosti. Ipak, AP uvodi osnov za praćenje ostvarenosti viših ciljeva politike reforme javne uprave, budući da utvrđuje indikatore na nivou SMART ciljeva i rezultata (objektivno merljive indikatore).<sup>19</sup>

### **Moć merenja rezultata:<sup>20</sup>**

- Ukoliko ne merite rezultate, ne možete razlikovati uspeh od neuspeha.
- Ukoliko ne vidite uspeh, ne možete ga nagraditi.
- Ukoliko ne možete da nagradite uspeh, verovatno time stimulirate/podržavate neuspeh.
- Ukoliko ne vidite uspeh, ne možete učiti iz njega.
- Ukoliko ne prepoznajete neuspeh, ne možete ga ispraviti.
- Ukoliko pokažete rezultate, dobićete podršku javnosti.

<sup>19</sup> Akcioni plan, op. cit., str. 6.

<sup>20</sup> Kusek, Rist, op. cit., str.11.

## Koraci u sprovođenju praćenja

### Korak 1: Definisanje rezultata

Prilikom pripreme procesa praćenja, potrebno je uraditi detaljnu analizu stanja/problema kako bi se odredili dugoročni i srednjoročni ciljevi, ali i specifični, merljivi rezultati (SMART). Na osnovu precizno definisanih SMART ciljeva i rezultata definišu se indikatori za njihovo praćenje (više o indikatorima videti ispod u okviru Koraka 2 u sprovođenju praćenja). Ipak, o indikatorima bi trebalo misliti i tokom procesa definisanja rezultata, na svim nivoima. Kvalitetno definisanje ciljeva i rezultata javne politike postavlja dobar osnov za kasnije utvrđivanje kvalitetnih indikatora, te time i za uspešno praćenje i evaluaciju te politike.

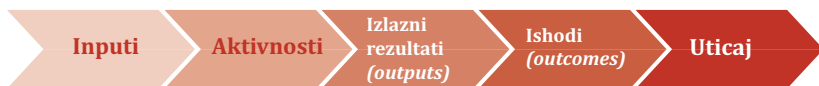
Definisanje rezultata ključno je za sistem praćenja zasnovan na rezultatima (RBM). Izgradnja ovog sistema je deduktivan proces u kom su unosne vrednosti (eng. inputs), aktivnosti, i izlazni rezultati (eng. outputs) proistekli iz definisanih rezultata (na outcome nivou). Indikatori, polazne vrednosti (PV) i ciljne vrednosti (CV) (više o PV i CV videti ispod u okviru Koraka 3 i Koraka 4), koji predstavljaju ključne elemente okvira praćenja učinka u sprovođenju date javne politike, proističu iz rezultata i zasnovani su na njima.<sup>21</sup> U cilju utvrđivanja SMART rezultata nekada se, po potrebi, sprovode studije i istraživanja i prikupljanje administrativnih podataka neophodnih za što bolje razumevanje i procenu potreba u oblasti javne politike, u ovom slučaju reforme javne uprave u Srbiji, a time i što jasnijeg i preciznijeg utvrđivanja željenih ciljeva.

Pri definisanju rezultata/ishoda bilo bi poželjno uključiti što veći broj predstavnika različitih državnih institucija i organa nadležnih za kasnije sprovođenje i praćenje rezultata na ovom nivou, ali i predstavnike civilnog društva (videti deo o uključivanju civilnog društva u proces praćenja) i druge zainteresovane strane, kako bi se postigla legitimnost i javna podrška politike.

Ipak, utvrđivanje rezultata podrazumeva razumevanje **hijerarhije rezultata** i njome uslovljene hijerarhije indikatora. **Potrebno je da postoji logička povezanost dugoročnih (uticaj), srednjoročnih (ishodi) i kratkoročnih (izlaznih) rezultata.** Na *Slici 2* ispod, može se videti prikaz hijerarhije rezultata:

---

<sup>21</sup> Kusek, Rist, op. cit., str. 57.



Slika 2: Hijerarhija rezultata

## Korak 2: Kreiranje indikatora – osnovnih alata za praćenje i evaluaciju

**Indikatori** (pokazatelji) su **kvantitativne ili kvalitativne promjenjive** koje predstavljaju jednostavan i pouzdan alat za praćenje stepena napretka u sprovođenju rezultata (u postupku praćenja zasnovanog na rezultatima), tj. **prikaz promena** koje se odnose na javnu politiku koju pratimo ili procenu učinka institucije nadležne za sprovođenje date javne politike.

Indikatori se razvijaju na različitim nivoima, u zavisnosti od nivoa rezultata kojem se dodeljuju. Indikatori na svim nivoima moraju biti dobro uvezani sa rezultatima na njima odgovarajućim nivoima, prethodno utvrđenim strateškim dokumentom/predlogom javne politike. Isto tako, indikatori na različitim nivoima moraju biti međusobno dobro povezani – npr. indikatori dugoročnih rezultata moraju biti u stanju da izmere najvažnije faktore koji utiču na ostvarenje indikatora srednjoročnih rezultata. Definisane indikatore dugoročnih rezultata bez ključnih događaja (eng. milestones) u realizaciji aktivnosti preko kojih bi se pratilo ostvarivanje rezultata trebalo bi izbegavati.

Definisanje kvalitetnih indikatora zahteva vreme. Takođe, potrebno je uzeti u obzir troškove merenja indikatora – resurse (ljudske, finansijske, materijalne, itd.) potrebne za njihovo merenje i dostupnost istih.

Pravilno definisanje indikatora podrazumeva da se, kao i pri definisanju ciljeva i rezultata, poštuju SMART principi, ali i nekoliko dodatnih principa koji se mogu videti iz Tabele 3:

Specifičnost:	Indikator mora da omogućiti procenu sprovođenja posebnih i opštih ciljeva.
Uzročnost (kazuálnost):	Indikatori na različitim nivoima (više o različitim nivoima indikatora videti ispod) moraju da budu jasno i logično povezani. Drugim rečima, dugoročni rezultati moraju zavistiti od ostvarenja ishoda, dok njihovo ostvarenje treba da zavisi od ostvarenja izlaznih rezultata (eng. outputs). Sprovođenje indikatora na različitim nivoima mora da se razlikuje, pri čemu će izlazni rezultati biti najbrže sprovedeni, dok je procena dugoročnih rezultata moguća dugoročno, uglavnom nakon više od godinu dana.
Upotrebljivost i ekonomičnost:	Indikatori moraju da omogućite procenu napretka u sprovođenju rezultata na koje se odnose. Pri izradi ili poboljšavanju sistema indikatora, moraju se uzeti u obzir troškovi prikupljanja i obrade podataka, u smislu da upotrebna vrednost informacije treba da bude veća od samog načina/troškova dolaženja do te informacije. Trebalo bi izbegavati upotrebu indikatora koji ne pružaju korisne informacije ili ne pružaju osnov za donošenje bilo kakve odluke.
Merljivost:	Vrednost indikatora mora da bude merljiva, odnosno mora da postoji metod koji nedvosmisleno omogućava računanje njegove vrednosti. Nadležna institucija mora da bude u stanju da predvidi optimalan broj indikatora: njihov broj mora da bude ograničen, budući da u suprotnom može doći do grešaka u utvrđivanju najvažnijih rezultata i/ili potrebnih aktivnosti za dalje sprovođenje programa.
Pouzdanost:	Indikator mora da bude jasno formulisan, tako da ne dovodi do različitih tumačenja njegovog značenja. Njegova vrednost se mora zasnivati na korišćenju jasnog metoda računanja.
Ostvarivost:	Zacrtna vrednost indikatora mora da bude opravdana i realistična.
Periodičnost:	Informacije o sprovođenju indikatora se moraju sakupljati, obrađivati i podnositi redovno relevantnoj instituciji, u skladu sa propisanim pravilima.

Pogodna ravnoteža:	Preporučljivo je izraditi jednak broj kvalitativnih i kvantitativnih indikatora, kao i imati balans indikatora na različitim nivoima. Date srazmere mogu da variraju u zavisnosti od prirode i opsega javne politike odnosno strategije.
Uključenost političkih i viših operativnih aktera:	Rukovodioci institucija i službenici na menadžerskim pozicijama moraju biti uključeni u proces izrade indikatora i njihovih ciljnih vrednosti, kako bi se obezbedilo vlasništvo nad indikatorima i njihovo prihvatanje od strane službenika.
Stručnost:	Službenici koji razvijaju indikatore i njihove vrednosti moraju da poseduju potrebno iskustvo, znanja i veštine.
Saradnja:	Pre odobravanja strateških dokumenata i pripadajućih AP, poželjno je održati konsultacije i diskusije o najvažnijim indikatorima za dugoročne i srednjoročne rezultate sa službenicima drugih relevantnih institucija, stručnjacima, korisnicima i drugim relevantnim akterima. <sup>23</sup>

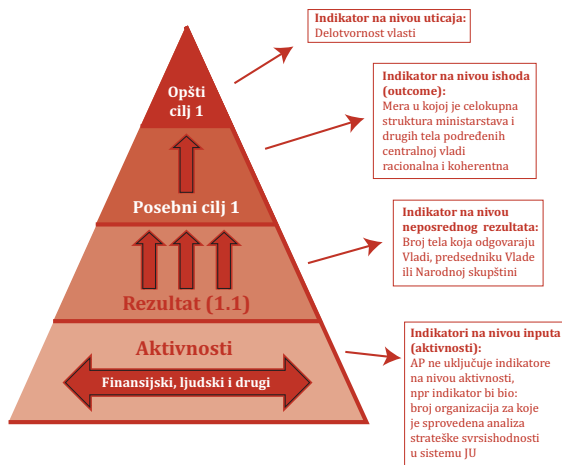
*Tabela 3: Principi koje je potrebno primeniti prilikom definisanja indikatora*

Postoje različiti **nivoi indikatora praćenja** odnosno evaluacije realizacije određene javne politike, u zavisnosti od nivoa rezultata sa kojim su uvezani, kao što se može videti na *Slici 3*:

<sup>22</sup> SIGMA i EU preporučuju što manji broj output indikatora u Akcionom planu za sprovođenje Strategije RJU Srbije.

<sup>23</sup> Prilagođeno na osnovu: „Improvement of Performance-Based Management (IPBM), Methodology for Formulating and Applying Performance Measures Used in Strategic Planning Documents“, Kancelarija Predsednika Vlade Republike Litvanije, 2011, str. 7-10.





*Slika 3: Primer vertikalne logičke veze indikatora na različitim nivoima rezultata na primeru iz AP za sprovođenje Strategije RJU*

**Indikatori unosa/ulaznih resursa** (eng. *input indicators*). Oni iskazuju vrstu sredstava (finansijskih, ljudskih i drugih) koja se koriste radi ostvarenja predviđenih usluga ili proizvoda, odnosno radi realizacije aktivnosti kojima se postižu konkretni izlazni rezultati (eng. *outputs*). U AP za sprovođenje Strategije RJU, ovo su npr. procenjena dodatna finansijska sredstva. Oni su važni za merenje odnosa troškova i izlaznih rezultata, kao i za internu kontrolu u okviru institucija i analizu učinka. U RBM sistemu praćenja obično ne postoji potreba za definisanjem indikatora na ovom nivou.

**Indikatori procesa** (eng. *process indicators*). Ovim indikatorima se obuhvataju radnje unutar nadležne institucije potrebne za sprovođenje date politike – konkretne aktivnosti koje vode do kratkoročnih rezultata/izlaza. Upotreba indikatora procesa se koristi naročito onda kada je rezultate teško izraziti kvantitativno. Oni se često koriste pri analizi učinka institucije na internom nivou, te su sadržani u godišnjim izveštajima.

**Indikatori izlaznih rezultata** (eng. *output indicators*). Ovi indikatori mere stepen uspešnosti aktivnosti koje realizujemo kako bismo ostvarili direktne ishode javne politike koju sprovodimo, i vezuju se za procesno praćenje, pre nego RBM pristup. U AP za sprovođenje Strategije RJU, indikatori kojima merimo uspešnost sprovođenja aktivnosti nisu

definisani s obzirom na to da se težilo u što većoj meri praćenju zasnovanom na rezultatima.

**Indikatori ishoda** (eng. *outcome indicators*). Indikatori na ovom nivou ključni su za praćenje zasnovano na rezultatima, jer se njima meri uspešnost u ostvarivanju direktnih ishoda date javne politike koju pratimo. U AP za sprovođenje Strategije RJU, indikatori kojima merimo uspešnost ostvarivanja **posebnih ciljeva** i **rezultata** uglavnom su definisani na *outcome* nivou ali, kao što je i navedeno u osnovnim metodološkim napomenama u AP, nivo rezultata nije svuda ujednačen:

„u RBM pristupu postoje različiti nivoi utvrđivanja *outcome* i *output* rezultata. U nekim pristupima njih je i teško razlikovati, ali u suštini definicija nivoa rezultata zavisi od nivoa agregacije dokumenta za koji se razvija matrica logičkog okvira. Ukoliko su aktivnosti veoma detaljne i planiraju se ulazni resursi (eng. *inputs* – npr. 20 dana obuke za državne službenike na temu borbe protiv korupcije), direktni ishodi tih aktivnosti će biti na veoma niskom nivou (*output* – npr. određeni broj obučanih službenika). Ukoliko je nivo agregacije dokumenta viši i aktivnosti su opštijeg karaktera (npr. sprovođenje programa obuke), tada će direktni ishodi biti na višem nivou (*outcome* – npr. državni službenici razumeju svoja prava i obaveze u oblasti borbe protiv korupcije). Rezultat se u oba slučaja može definisati na srednjem nivou tj. **između *outcome* i *output* nivoa**. Ono što je važno jeste da se rezultati definišu na nivou onoga što se želi postići kako bi se mogla videti promena u stvarnosti na koju želimo da delujemo“.<sup>24</sup>

Na osnovu praćenja napretka u dostizanju identifikovanih ciljnih vrednosti indikatora na ovom nivou, prati se stepen ostvarenosti definisanih ciljeva Strategije RJU. Radi jednostavnijeg i preciznijeg definisanja indikatora na nivou ishoda (*outcome*), potrebno je voditi se sledećim pitanjima:

**Šta?** Koje promenljive mogu poslužiti za merenje promene prilikom postizanja ishoda, pri čemu se u obzir uzima minimum ili određeni standard kvaliteta koji želimo da postignemo. Neophodno je ispitati opravdanost, tačnost i isplativost date javne politike/sprovođenja Strategije, i odlučiti koji indikator najviše doprinosi pružanju informacija rukovodiocima/donosiocima odluka.

**Koliko?** Definišemo opseg/domet promene koju želimo postići javnom politikom.

**Ko?** Ciljna grupa na koju utičemo prilikom sprovođenja strateških ciljeva i rezultata javne politike.

<sup>24</sup> Akcioni plan, op. cit., str. 8.

*Gde?* Dodatni podaci o oblasti koju obuhvata javna politika (ukoliko nije jasno nakon definisanja ciljne grupe – ko?)

*Kada?* Vremenski okvir za postizanje ciljeva i rezultata, čime se postavlja i okvir za definisanje rokova za prikupljanje podataka o sprovođenju date politike/strategije i izveštavanju o stepenu napretka u sprovođenju rezultata.

*Primena u AP: U Akcionom planu za sprovođenje Strategije RJU identifikovani su uglavnom indikatori na nivou rezultata, u skladu sa gore opisanom metodologijom i principima praćenja zasnovanog na rezultatima (RBM).*

Identifikovano je do dva indikatora po rezultatu (eventualno 3 ali kao izuzetak).

**Indikatori uticaja** (eng. *impact indicators*). U Akcionom planu za sprovođenje Strategije RJU, indikator uticaja definisan je tako da meri uspešnost sprovođenja **opšteg cilja** u AP. Ovaj indikator koristi koje su proizišle iz direktne primene politike na krajnjim korisnicima. On se koristi više za **evaluaciju** ciljeva javne politike, i samim tim mora da pokaže sadržaj i dugoročne efekte politike (videti više o ovoj vrsti indikatora u delu Priručnika koji se bavi evaluacijom javnih politika – Poglavlje 4).

U odsustvu jedinstvenog pristupa praćenju i evaluaciji u Republici Srbiji, preporučuje se da se u praćenju AP za sprovođenje Strategije RJU primenjuje donekle pojednostavljen pristup zasnovan na dve najčešće vrste indikatora:

- **„indikatorima izlaznih rezultata (eng. *outputs*)** sprovedenih radnji, koji ukazuju na izvršenje određene aktivnosti ili grupe aktivnosti. Indikatori izlaznih rezultata mogu biti procesni ili usmereni na krajnje rezultate (odnosno ukazati na ono što se postiže ostvarenjem jednog ili više procesa). Ova druga grupa je korisnija jer pruža podatke o rezultatima umesto o procesima, i
- **indikatorima ishoda (eng. *outcomes*)**, odnosno rezultate sprovođenja politika koji ukazuju na srednjoročne promene u određenoj oblasti politike a koje su proizvod više izlaznih rezultata tokom određenog vremenskog perioda. Indikatori ishoda kreatorima politika i društvu u celini omogućavaju da procene u kojoj meri su tokom faze implementacije ciljevi ostvareni“.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Martins Krivins, „Komentari na okvir indikatora rezultata i uspešnosti korišćen u nacrtu Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave (RJU) u Republici Srbiji i preporuke za njega moguća unapređenja, SIGMA, april 2014, str. 5.

U zavisnosti od načina prikupljanja informacija, analitičkih metoda korišćenih za njihovu obradu i vrste krajnjih podataka koje dobijamo analizom, indikatori mogu biti:

**Kvalitativni indikatori** pokazuju kvalitativne (opisne) osobenosti učinka politike, bilo uspona ili pada učinka, koji proizilaze iz podataka prikupljenih različitim kvalitativnim metodama koje opisuju, interpretiraju promene u vrednostima indikatora. Najčešće kvalitativne metode su participativna istraživanja, intervjui sa otvorenim (eng. open-ended) pitanjima ili polustrukturirani intervjui, diskusije u fokus grupama, analiza sekundarne dokumentacije, metode opservacije, i dr.<sup>26</sup>

**Kvantitativni indikatori** procenjuju kvantifikovane (numeričke) vrednosti i formulisani su na osnovu preciznih, kvantitativnih informacija dobijenih metodama koje teže da objasne promene u vrednostima indikatora primenom matematičkih/numeričkih metoda. Najčešće primenjivane kvantitativne metode jesu istraživanja – ankete, intervjui sa zatvorenim (eng. close-ended) pitanjima i unapred definisanom strukturom, ekonometrijske i numeričke metode, i dr. One se primenjuju obično na većem uzorku.<sup>27</sup>

## Pasoši indikatora

„Pasoši indikatora“ su, slikovito rečeno, identifikacioni dokumenti indikatora, koji omogućavaju da se na jednom mestu prikupe osnovne informacije o svim definisanim indikatorima uspešnosti, uključujući i neke od njihovih ključnih institucionalnih aspekata (npr. koja institucija prikuplja podatke za praćenje uspešnosti tog indikatora, koliko često i sl.).<sup>28</sup>

Izrada pasoša indikatora vrši se u na osnovu metodologije koju je izradila SIGMA (eng. *Support for Improvement in Governance and Management*) i ima za cilj kako pružanje korisnih informacija o svakom utvrđenom indikatoru u cilju lakšeg praćenja i razumevanja koja institucija prikuplja koje podatke i koliko često, tako i održavanje broja indikatora na razumnom nivou.

OECD/SIGMA sugeriše da priprema „pasoša indikatora“ počne čak i pre usvajanja Akcionog plana na vladinoj sednici, jer će to pomoći da se izbegne prihvatanje indikatora za koje nema podataka ili, ako je suviše

<sup>26</sup> Fiona Divajn, „Qualitative research“ u: „Theory and Methods in Political Science“, Dejvid Marš i Geri Stoker (ur.), Palgrave Macmillan, Njujork, 2002. str.207-215.

<sup>27</sup> Piter Džon, „Quantitative research“, u „Theory and Methods in Political Science“, Dejvid Marš i Geri Stoker (ur.), Palgrave Macmillan, Njujork, 2002. str.216-230.

<sup>28</sup> Krivins, op. cit., str. 7.

skupo, da se započne sa prikupljanjem podataka. Prikupljanje podataka za indikatore učinka često je posao koji zahteva više sredstava, tako da bi bilo dobro znati koji indikatori su već na raspolaganju, a koji nisu. U nekim slučajevima se mogu uvesti potpuno novi indikatori učinka se, ali onda treba proceniti troškove njihovog prikupljanja kao zasebne stavke u dodatnim sredstvima i izvorima finansiranja (može se izraziti i kao procena fiskalnog uticaja) Akcionog plana za sprovođenje RJU.

Iz Tabele 4 može se videti detaljno uputstvo za izradu pasoša indikatora:

Uputstvo za izradu „pasoša indikatora“ <sup>29</sup>	
Naziv indikatora	Uneti pun naziv indikatora iz nacрта Akcionog plana.
Odgovarajući opšti/posebni cilj ili rezultat	Uneti vezu sa odgovarajućim opštim/posebnim ciljem ili rezultatom na koje se odnosi konkretni indikator učinka.
Izvor podataka za praćenje indikatora uspešnosti	Uneti informacije o tome da li se podaci za praćenje indikatora prikupljaju na domaćem ili međunarodnom nivou.  Važno je napraviti razliku između ovih vrsta indikatora da bi se videlo u kojoj meri podaci za praćenje indikatora mogu da variraju, jer se ponekad način na koji se indikatori mere na međunarodnom nivou značajno menja, dok ponekad njihovo merenje u potpunosti izostaje.
Naziv nosioca prikupljanja podataka	Uneti pun naziv institucije odgovorne za prikupljanje podataka u pogledu konkretnog indikatora uspešnosti i objavljivanje/dostavljanje tih podataka.  Ove informacije će se koristiti kako bi se odgovarajuće institucije informisale o svojim obavezama, kao i kako bi se pratili rezultati institucija uključenih u celokupni sistem za praćenje, izveštavanje i evaluaciju u pogledu Strategije reforme javne uprave i Akcionog plana za njeno sprovođenje.
Učestalost prikupljanja podataka	Uneti informacije o tome koliko često odgovarajuće institucije prikupljaju podatke o konkretnom indikatoru uspešnosti i objavljuju ih.  Ove informacije su neophodne kako bi se razumeli podaci o tome koji se indikatori mogu koristiti za izradu kvartalnih, polugodišnjih i godišnjih izveštaja o napretku koje priprema ministarstvo.

Kratak opis metodologije	Uneti kratak opis konstruisanja i merenja konkretnog indikatora uspešnosti. Ako je na internetu objavljena izričita metodologija za merenje tog indikatora, preporučujemo da se na ovom mestu unese i link ka tom metodološkom dokumentu.  Razumevanje načina na koji se indikator meri neophodno je da bi se videlo (a) u kojoj meri su predstavljeni podaci relevantni i pouzdani i (b) koliko bi sredstava trebalo opredeliti za merenje tog indikatora ako je reč o novom indikatoru za koji ne postoje mehanizmi prikupljanja podataka.
Podaci o postojećem stanju	Unesite podatke o postojećem stanju za konkretan indikator; ako takvi podaci postoje. Unesite podatke za najviše tri prethodne godine (tj. 2014, 2013. i 2012).

*Tabela 4: Uputstvo za izradu „pasoša indikatora”, u skladu sa SIGMA metodologijom*

U pojedinim slučajevima, a naročito kada je reč o novim indikatorima uspešnosti, neće nužno biti dostupne sve informacije. U tim slučajevima će opisi uneti u tabelu biti krajnje skraćeni, mada bi mogli biti i mnogo duži – no, preporučuje se da ukupno ne budu duži od dve strane.<sup>30</sup>

### Korak 3: Prikupljanje podataka o polaznoj vrednosti

**Polazna vrednost** (eng. *baseline value*) indikatora predstavlja podatak, kvalitativni ili kvantitativni, o početnom stanju indikatora (**prva važna mera indikatora**) na početku praćenja ili pre samog praćenja, sa kojom se upoređuju informacije dobijene praćenjem indikatora, i u odnosu na koje se meri napredak u sprovođenju date javne politike.

<sup>29</sup> Krivins, op. cit., str. 7-8.

<sup>30</sup> Krivins, op. cit., str. 8.

Polazna vrednost indikatora koristi se kao početna tačka ili smernica u odnosu na koju se prati budući uticaj javne politike.<sup>31</sup> Sa svakom promenom indikatora, menja se i polazno stanje u odnosu na koje merimo napredak politike. Dakle, svaki indikator mora imati svoje polazno stanje u trenutku prikupljanja prvih podataka za dati indikator.

Prilikom definisanja polaznih vrednosti indikatora, poželjno je da se uključi što više pojedinaca institucija nadležnih za praćenje napretka u odnosu na polazne vrednosti indikatora, u ovom slučaju što više pojedinaca nadležnih za praćenje napretka po indikatorima na nivou ciljeva i rezultata iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije RJU.

## **Korak 4: Definisanje ciljnih vrednosti i rokova za njihovo sprovođenje**

**Ciljna vrednost** (eng. *target value*) indikatora jeste kvantitativni ili kvalitativni prikaz indikatora, i zapravo predstavlja željeni nivo učinka koji će biti postignut za određeno vreme i koji se definiše nakon utvrđivanja PV indikatora i sabiranja te vrednosti sa željenim poboljšanjem učinka.

Ciljna vrednost je obično prikazana kao periodična vrednost (npr. godišnje ili dvogodišnje), tj. prikazuje napredak u postizanju nekog cilja tokom određenog vremenskog perioda. To znači da, pored definisanja ciljnih vrednosti indikatora, ovaj korak podrazumeva i definisanje rokova/datuma za njihovo postizanje, pri čemu je neophodno uzeti u obzir specifične karakteristike javne politike i trajanje Akcionog plana za njeno sprovođenje, ali i faktore koji mogu da utiču na njeno sprovođenje (npr. političke i društvene okolnosti).

## **Korak 5: Prikupljanje podataka radi procene stepena ostvarenosti rezultata**

**Prikupljanje podataka** radi procene stepena ostvarenosti rezultata predstavlja prikupljanje informacija o promenama u polaznoj (Korak 3) i ciljnoj (Korak 4) vrednosti za indikatore koji se odnose na definisane ciljeve i rezultate javne politike.

Prilikom prikupljanja podataka tražimo kontinuirano, u definisanim vremenskim intervalima (rokovima za praćenje), odgovore na sledeća pitanja:<sup>32</sup>

- Koji su nam izvori podataka (eng. *means of verification*)?

<sup>31</sup>Kusek, Rist, op. cit. str. 81.

<sup>32</sup>Kusek, Rist, op. cit. str. 82.

- Koje su nam metode za prikupljanje podataka (npr. metoda predviđanja rezultata na osnovu dostupnih podataka ili poređenje „pre i posle“ [eng. before-and-after comparison])?
- Ko će prikupljati podatke?
- Koliko često će se podaci prikupljati – vremenski intervali?
- Koji su troškovi i/ili potencijalne poteškoće u prikupljanju podataka?
- Ko će analizirati podatke?
- Ko će izveštavati o podacima koji se odnose na izmene u polaznim i ciljnim vrednostima indikatora?
- Ko će primenjivati/koristiti podatke?

Postoje različite metode za prikupljanje podataka o indikatorima. **Kvantitativne metode** za prikupljanje podataka neophodnih za praćenje stepena postignuća ciljeva predstavljaju numerički prikaz postignute promene (npr. ankete, istraživanja javnog mnjenja, primena statističkih softvera, i sl.). **Kvalitativne metode** su npr. tehnike za tzv. brzu procenu, fokus grupe, podaci sa panel diskusija, polustrukturisani intervjui i sl., koje omogućavaju otvorenu i detaljnu analizu primarnih i/ili sekundarnih podataka, a promena u stepenu dostignuća rezultata je prikazana deskriptivno. Postoje i **participativne metode** (npr. mapiranje, rangiranje podataka i dr.), **logički okvir** (koji se najčešće i koristi u sistemu praćenja zasnovanog na rezultatima), i dr.

Praćenje stepena dostignuća rezultata u Strategiji RJU vrši se prikupljanjem podataka o ciljnim i trenutnim vrednostima indikatora koji su definisani u AP, kao i drugih indikatora koje je definisala Vlada. Prikupljanjem podataka je potrebno doći do informacija o:

- procesu sprovođenja politike;
- kratkoročnim/izlaznim rezultatima realizovanim u cilju postizanja zacrtanog cilja;
- upotrebi sredstava i potrošenim sredstvima;
- kontekstu u kojem se odvija praćenje.

Republički zavod za statistiku (RZS) sakuplja i objavljuje statističke informacije o postizanju ekonomskih i socijalnih indikatora koje je odredila Vlada. U skladu sa nekim od najboljih praksi EU, RZS treba blisko da saraduje sa kontakt osobama u ministarstvima i jedinicama za praćenje i evaluaciju u pogledu konsultacija o metodama prikupljanja podataka,



kako bi se obezbedila upotrebljivost i pouzdanost podataka.<sup>33</sup> U Republici Srbiji, ove kontakt osobe još uvek nisu imenovane u većini ministarstava.

Pored podataka RZS, njihovo prikupljanje se dodatno vrši primenom različitih metoda:

- analizom dostupne dokumentacije – u nju se mogu uvrstiti polugodišnji izveštaji primene AP, finansijski izveštaji o upotrebi sredstava, izveštaji sa sastanaka radnih grupa za praćenje, izveštaji o konsultacijama sa relevantnim akterima, izveštaji sa relevantnih događaja, npr. konferencija, studije od važnosti za datu temu koje su sačinili spoljni akteri, izveštaji međunarodnih institucija i organizacija, itd.;
- slanjem upitnika ili održavanjem intervjua radi dobijanja potrebnih informacija;
- organizovanjem fokus grupa i sastanaka sa međuresornim radnim grupama, OCD i ostalim relevantnim akterima.

## **Korak 6: Izveštavanje o sprovođenju ciljeva i rezultata**

**Izveštavanje** je veoma važan korak u procesu praćenja i predstavlja izradu konciznih i konkretnih izveštaja na osnovu prethodno prikupljenih podataka (videti *Korak 5* gore) o napretku u sprovođenju rezultata javne politike. Izveštavanje je potrebno vršiti u određenim vremenskim intervalima, u dogovorenom obliku i formi, a sprovodi ga jedinica/institucija imenovana za praćenje i izveštavanje o sprovođenju javne politike/strategije.

Vremenski intervali u kojima se vrši praćenje zavise pre svega od perioda koji pokriva akcioni plan (jednogodišnji, dvogodišnji, višegodišnji), ali i od prirode i obima javne politike koju pratimo. Vremenski intervali za izveštavanje moraju da se podudaraju sa vremenskim rokovima za prikupljanje podataka neophodnih za praćenje tih rezultata, i to u dogovorenom obliku i formi. U vezi sa vremenskim intervalima praćenja date javne politike jeste i učestalost izveštavanja o stepenu napretka u sprovođenju indikatora na nivou rezultata, kao veoma važnom koraku u celokupnom procesu praćenja.

U slučaju AP za sprovođenje Strategije RJU, izveštavanje sprovodi organizaciona jedinica MDULS imenovana za praćenje i izveštavanje o

<sup>33</sup> Preuzeto iz Litvanskog podzakonskog akta koji uređuje monitoring. Nezvanična verzija odluke Vlade Litvanije kojom se odobrava metodologija strateškog planiranja (No 1220, 25.08.2010, Valstybės Žinios (Official Gazette), 2010, No 102-5279 (28-08-2010)). Dokument je dobijen prilikom sastanka sa zvaničnicima Kabineta predsednika Vlade u Viljnusu 15.marta.

sprovedenju ciljeva Strategije RJU, ali i organizacione jedinice drugih nadležnih ministarstava i organa državne uprave označenih kao odgovorne za sprovođenje rezultata u Akcionom planu RJU.

Tako će AP za sprovođenje Strategije RJU pokrivati dvogodišnji period, sa planiranom revizijom u 2015. godini, tj. na polovini svog važenja, kada će se on dopuniti planom za 2017. godinu (što će ga u stvari pretvoriti u trogodišnji plan).

Strategija RJU34 ističe da dosadašnji sistem praćenja i evaluacije sprovođenja RJU nije rađen na sistematski način, već se zasnivao na ad hoc i neusaglašenom izveštavanju. Iz tog razloga, Strategija RJU se posebno detaljno bavi uvođenjem unifikovanog sistema praćenja i izveštavanja, i to kroz **obavezne polugodišnje izveštaje** svih nosilaca aktivnosti, koji se dostavljaju ministarstvu nadležnom za poslove državne/javne uprave (u trenutku izrade Priručnika to je MDULS), a koji će biti predmet razmatranja na sednicama/sastancima struktura za upravljanje reformom javne uprave i njeno praćenje definisanih Strategijom RJU (videti dole deo *Strukture i akteri za praćenje reforme javne uprave*).

Iako Priručnik promovise praćenje zasnovano na rezultatima, neki od indikatora ishoda biće praćeni jednom u dve godine, tako da će izveštavanje/**polugodišnji izveštaji** biti fokusirani ne samo na rezultate već i na aktivnosti, te i ključnih događaja vezanim za aktivnosti.

**Model šestomesečnog izveštaja za planiranje i praćenje reforme javne uprave**, čija je struktura zasnovana na SIGMA preporukama,<sup>35</sup> na prvoj strani dokumenta u Excel formatu sadrže informacije o:

- rezultatu/ishodu iz AP čijem sprovođenju doprinosi navedena aktivnost;
- indikatorima realizacije rezultata;
- vremenskim intervalima za merenje indikatora;
- aktivnostima vezanim za rezultate koje su potpuno, delimično ili nimalo sprovedene u okviru šestomesečnog perioda izveštavanja;
- krajnjim rokovima za realizaciju aktivnosti;
- ključnim događajima (eng. milestones) koji vode do realizacije aktivnosti, do tri po aktivnosti kako bi se izbeglo suviše detaljno planiranje realizacije AP;

<sup>34</sup> Strategija reforme javne uprave, op. cit. str. 33.

<sup>35</sup> Martins Krivins, „Ideje za operacionalizaciju Sistema praćenja, izveštavanja i evaluacije (MRE) u Strategiji reforme javne uprave (RJU) i Akcionom planu za njeno sprovođenje u Republici Srbiji“, SIGMA, april 2014. str. 3.

- krajnjim rokovima za realizaciju ključnog događaja;
- instituciji nadležnoj za realizaciju ključnog događaja;
- načinu na koji aktivnosti doprinose realizaciji ishoda;
- statusu u realizaciji ključnih događaja;
- razlozima za eventualna odstupanja od plana realizacije;
- merama koje su preduzete za rešavanje problema koji su doveli do eventualnog odstupanja;
- preporukama za dalji tok realizacije;
- relevantnim dokumentima kao što su izvori podataka ili informacije od značaja za sprovedenej ključne aktivnosti.

Pored informacija o sprovedenim aktivnostima u periodu izveštavanja, šestomesečni izveštaji na drugoj strani dokumenta u Excel formatu sadrži i podatke neophodne za planiranje aktivnosti i praćenje indikatora rezultata za naredni period izveštavanja, a to su informacije o:

- rezultatu/ishodu iz AP čijem sprovođenju doprinosi navedena aktivnost;
- indikatorima realizacije rezultata;
- vremenskim intervalima za merenje indikatora;
- planiranim aktivnostima za naredni šestomesečni period izveštavanja;
- krajnjim rokovima za realizaciju aktivnosti;
- ključnim događajima (eng. milestones) koji će dovesti do realizacije planirane aktivnosti, do tri po aktivnosti;
- krajnjim rokovima za realizaciju ključnog događaja;
- instituciji nadležnoj za realizaciju ključnog događaja

Službenik nadležan za praćenje iz MDULS pripremaće delove šestomesečnih izveštaja sa rezultatima i aktivnostima koje je trebalo da budu sprovedene tokom datog perioda izveštavanja (strana 1 Excel dokumenta Modela izveštaja, videti *Tabelu 5*), kao i aktivnostima planiranim za naredni šestomesečni period (strana 2 Excel dokumenta Modela izveštaja, videti *Tabelu 6*), vodeći pri tom računa da su u izveštaj rezultati za koje je institucija/ODU kojoj se šalje izveštaj na popunjavanje zadužena za njihovo sprovođenje, u skladu sa AP.

Svi ovi elementi polugodišnjih izveštaja mogu se videti iz prikaza u *Tabeli 5* i *Tabeli 6* ispod.

Rezultat	Indikator realizacije	Womersley interval za mjerenje indikatora	Aktivnost	Krajnji rok	Ključni događaji (milestones)	Krajnji rok za realizaciju ključnog događaja	Institucija / telo odgovorno za ključni događaj	Status (realizovano / nije realizovano / u toku)	Razlozi za odstupanje od plana	Mere preduzete za rješavanje problema	Preporuke za daljnju realizaciju	Relevantna dokumenta (izvor podataka / informacija)		
1.1.1. Unapređeni organizacioni oblici, njihovi međusobni odnosi i organizacioni formalizovan broj organizacija i zaposlenih u javnoj upravi	Broj lista koja odgovaraju predlozima pred sednicu Vlade ili Narodno skupštini (PIU) PV, bile utvrđena u 2015. godini, ili utvrđena u 2015.	Jednom godišnje	1. Sprovede se sistemske analize javne uprave sa pripremanjem sistemske analize javne uprave sa sistemske analize (u toku)	1. kvartal 2015	MZ Preduzetnik pripremt i izvršava sistemske analize	28. februar 2015. MZUUS								
			2. Priprema plana za unapređenje javne uprave, uključujući definisanje tipologije organa osuštih političara, javna uprava i izvršnja organa i izbor organizacione forme	1. kvartal 2015										
			3. Sprovede se analiza i izbor najboljih odabranih organizacija i sistema javne uprave (u toku) i priprema preporuka za unapređenje	2. kvartal 2015										
			4. Pružanje podrške OBU u pripremi i sprovođenju programa sa MZ za ciljem minimiziranja negativnog uticaja na kapaciteti JU	2. kvartal 2015										

Tabela 5: Prikaz prve strane Modela

	Indikatori realizacije rezultata	Vremenski interval za merenje indikatora	Planirana aktivnost	Krajnji rok	Ključni događaji (milestones)	Krajnji rok za realizaciju ključnog događaja	Institucija / telo odgovorno za ključni događaj
1.1.1. Unapređeni organizacioni oblici, njihovi međusobni odnosi i racionalizovan broj organizacija i zaposlenih u javnoj upravi	Broj tela koja odgovaraju Vladi, predsedniku Vlade ili Narodnoj skupštini (PJU) PV: biće utvrđena u 2015. CV: biće utvrđena u 2015.	Jednom godišnje	5. Priprema i donošenje / izmene propisa potrebnih za sprovođenje plana iz akt. 2	3. kvartal 2015	M1 Propisi potrebni za sprovođenje plana iz akt.2 su pripremljeni	31. jul 2015	MDULS
	Broj organizacija koje su ukinute, pripojene drugim ili im je promenjena organizaciona forma IIB: 0 IIB: biće utvrđena planovima i preporukama iz akt.2, 3 i 4	Jednom godišnje	6. Uklanjanje ili pripajanje postojećih organizacija u skladu sa preporukama analiza i iz akt.3, donošenjem / izmenama odgovarajućih propisa	4. kvartal 2015			

*Tabela 6: Prikaz druge strane Modela izveštaja za izveštavanje o stepenu napretka u sprovođenju Akcionog plana*

Kada je reč o učestalosti izveštavanja institucija o napretku u sprovođenju rezultata iz Akcionog plana, Strategija RJU predviđa kvartalne i polugodišnje izveštaje. Međutim, eksperti za praćenje zasnovano na rezultatima iz OECD/SIGMA u izveštaju o AP od 3. aprila 2014. godine izneli su stav da će kvartalno izveštavanje u kontekstu Strategije RJU odnosno AP za njeno sprovođenje biti teško sprovesti jer neće postojati značajan napredak u svakoj od oblasti Strategije RJU svakog tromesečja, a i resursi – vreme i sredstva utrošeni na izveštavanje u slučaju tako čestog izveštavanja mogu biti znatni, naročito imajući u vidu broj uključenih institucija. U slučajevima kada je potrebno češće izveštavanje o napretku, MDULS može koristiti manje formalne načine za razmenu informacija, uključujući sastanke Međuministarske projektne grupe.<sup>36</sup> Stoga je prihvaćena preporuka da se izveštavanje vrši dva puta godišnje.

Pored organizacionih jedinica i/ili pojedinaca zaduženih za redovno praćenje i izveštavanje u svim nadležnim ODU, neophodno je imenovati službenika nadležnog za praćenje (eng. *monitoring officer*) u nadležnom ministarstvu (u trenutku izrade Priručnika to je MDULS), zaduženog za objedinjavanje izveštaja, unošenje podataka u alat za praćenje, pripremu polugodišnjih i godišnjih izveštaja, i dr.

**Godišnji izveštaji** koje priprema službenik nadležan za praćenje iz MDULS jesu narativni, opisni dokumenti, koji treba da sadrže opisne informacije o napretku u postizanju ciljnih vrednosti za indikatore na višem nivou (indikatori ishoda, eng. *outcome indicators*) i sabiraju rezultate svih realizovanih aktivnosti kako bi prikazali šta je sve postignuto u širim razmerama. Godišnji izveštaji bi sadržali sledeće delove:

- zbirne informacije o realizaciji Strategije i Akcionog plana sa najvažnijim uspesima ostvarenim tokom te konkretne godine, da bi se lakše saopštili široj javnosti i zainteresovanim stranama (kratki siže glavnih ostvarenja);
- procenu najvažnijih aktivnosti koje nisu realizovane po planu i informacije o uticaju koji bi to moglo da ima na ukupan napredak reforme javne uprave kako je planirana;
- predloge za neophodne aktivnosti na jačanju kapaciteta i drugih mera koje bi omogućile prevazilaženje postojećih nedostataka;
- prioritetne aktivnosti za narednu godinu i utvrđivanje svih amandmana ili izmena planskih dokumenata (pre svega Akcionog plana RJU, ali po potrebi i drugih akcionih planova za realizaciju povezanih strateških dokumenata u skladu sa metodologijom AP RJU) zasnovanih na analizi trenutnog razvoja događaja;

<sup>36</sup>Krivins, „Komentari...“, op. cit.

- detaljne podatke o utrošenim finansijskim sredstvima za svaki od rezultata, na osnovu kojih će se raditi i analiza troškova i koristi (eng. *cost-benefit analysis*).

## Strukture i akteri za praćenje reforme javne uprave

Strategija RJU definiše strukture i odgovorna tela/lica za praćenje i koordinaciju reforme javne uprave, i u tu svrhu utvrđuje četiri nivoa koordinacije uključujući praćenje, izveštavanje i evaluaciju.

Strategija RJU predviđa usvajanje metodologije za izradu izveštaja o praćenju koji će uključiti strukturirane informacije, komentare, preporuke i aneks koji daje detalje o sprovođenju AP, njegovim ciljevima i rezultatima. Pored metodologije, predviđen je i razvoj drugih instrumenata, poput obrazaca za izveštavanje i info-sistema, za potrebe praćenja i evaluacije RJU.<sup>37</sup> Strategija takođe navodi da će se dobijene informacije koristiti u planiranju korektivnih aktivnosti u slučaju da njena primena zaostaje za planiranim tempom i očekivanim rezultatima.<sup>38</sup>

U pogledu struktura za upravljanje i koordinaciju reforme javne uprave, što podrazumeva i praćenje, izveštavanje i evaluaciju njenog sprovođenja, Strategija predviđa četiri nivoa koordinacije reforme javne uprave, gde prva dva nivoa predstavljaju operativne/stručne, a druga dva političke nivoe koordinacije:

1) Prvi, operativni nivo koordinacije politike reforme javne uprave jeste **Odsek za sprovođenje reforme javne uprave i stručno usavršavanje** unutar Sektora za državnu upravu Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS), kao organizaciona jedinica zadužena za ove poslove u ministarstvu.<sup>39</sup> Uspostavljanjem ovog odseka, u ministarstvu nadležnom za koordinaciju i sprovođenje reforme državne/javne uprave prvi put se kreira interni kapacitet za ove poslove.

Rukovodilac Odseka biće zadužen za, između ostalog, praćenje reforme javne uprave. U skladu s primerima dobre prakse,<sup>40</sup> ovaj odsek bi trebalo da obavlja sledeće poslove:

- operativno vođenje i koordinacija izrade strategija i akcionih planova u oblasti RJU;

<sup>37</sup> Ovaj priručnik predstavlja predlog metodologije i instrumenata za praćenje i izveštavanje o sprovođenju Akcionog plana za MDULS, u skladu sa Strategijom RJU.

<sup>38</sup> Strategija reforme javne uprave, op. cit., str. 51.

<sup>39</sup> Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, avgust 2014.

<sup>40</sup> Iz Finske (<http://www.stm.fi/en/ministry/structure/hso>) i Litvanije (<http://www.finmin.lt/web/finmin/home>)

- sakupljanje podataka od nadležnih institucija uključenih u sprovođenje politike RJU;
- izrada izveštaja o sprovođenju politike RJU;
- priprema plana evaluacije za narednu godinu;
- priprema zadataka evaluacija i učešće u izradi evaluacija;
- izrada predloga mera za unapređenje politike RJU, a na osnovu pripremljenih izveštaja o praćenju i evaluaciji.

2) Drugi nivo operativne koordinacije procesa/politike reforme javne uprave jeste **Međuministarska projektna grupa**, sastavljena od 66 predstavnika (33 člana i 33 zamenika) i to sekretara ministarstava i pomoćnika direktora za opšte i kadrovske poslove u službama Vlade i posebnim organizacijama. Kontakt osobe iz nadležnih državnih organa jesu zamenici članova **Međuministarske projektne grupe, prema predlozima pojedinačnih organa državne uprave**, uglavnom na nivou srednjih rukovodilaca ili savetnika za kadrovska pitanja i/ili poslove planiranja. Kontakt osobe će predstavljati operativce zadužene za praćenje, izveštavanje i evaluaciju sprovođenja Strategije i AP u svojim organima.<sup>41</sup> Strategija RJU dodeljuje ovoj grupi sledeće zadatke:

- stručna uloga u koordinaciji i praćenju procesa sprovođenja Strategije RJU;
- izveštavanje o sprovođenju RJU – izrada šestomesečnih izveštaja (čija je struktura prikazana gore);
- usvajanje izveštaja o sprovođenju i evaluaciji rezultata postignutih Strategijom RJU/Akcionim planom;
- učestvovanje u evaluaciji rezultata sprovođenja Strategije RJU (svaki član iz svog delokruga rada).
- Zadaci Međuministarske projektne grupe **ne razrađuju funkciju praćenja strategije** (npr. ne pominje se praćenje ispunjenosti indikatora u AP i sl.). Ipak, poželjno bi bilo da ona obavlja sledeće zadatke:
  - na osnovu izveštaja o realizaciji AP, razmatra napredak u sprovođenju politike RJU i odobrava izveštaj, i šalje ga Kolegijumu državnih sekretara (naredni nivo koordinacije) na usvajanje;
  - priprema analize sprovođenja AP za sprovođenje Strategije RJU;
  - predlaže nove aktivnosti i mere na osnovu podataka dobijenih tokom sprovođenja AP, a sa ciljem postizanja očekivanih rezultata;

<sup>41</sup> Strategija reforme javne uprave, op. cit., odeljak III.A.3. Unapređenje sistema strateškog planiranja i koordinacije javnih politika.



- daje smernice za pripremu zadataka evaluacije AP za sprovođenje Strategije RJU i učestvuje u izradi evaluacije;
- odobrava izveštaj o evaluaciji i šalje ga Kolegijumu na usvajanje;
- priprema predlog trogodišnjeg AP za sprovođenje Strategije RJU za naredni period (2017-2019).

Iako Strategijom RJU nije bilo previđeno učešće eksternih predstavnika, naročito civilnog društva u radu Međuministarske projektne grupe, MDULS je uključilo OCD u sastav Međuministarske projektne grupe (više u delu Priručnika o uključivanju OCD u proces praćenja i evaluacije politike RJU, Sekcija 5).

3) Na trećem nivou – koji istovremeno predstavlja i prvi politički nivo koordinacije – reformom će upravljati **Kolegijum državnih sekretara** koji je obrazovan kao radna grupa Saveta za RJU (četvrti nivo koordinacije<sup>42</sup>, videti ispod). Kolegijum okuplja državne sekretare svih ministarstava, predstavnika Kabineta ministra bez portfelja nadležnog za poslove evropskih integracija, kao i predstavnike institucija pri centru Vlade na nivou zamenika (Republički sekretarijat za zakonodavstvo (RSZ), Kancelarija za evropske integracije (SEIO), Republički sekretarijat za javne politike (RSJP), npr.).<sup>43</sup> U skladu sa Strategijom RJU, Kolegijum ima zadatak da: <sup>44</sup>

- raspravlja o pitanjima koja su značajna za reformu javne uprave (naročito o pitanjima o kojima se ne postigne konsenzus na stručnom nivou, tj. na prvom ili drugom nivou koordinacije);
- vrši praćenje izveštaja o sprovođenju Strategije RJU odnosno Akcionog plana;
- predlaže pitanja za razmatranje na zasedanjima Saveta za reformu javne uprave;
- usvaja izveštaje o realizaciji AP prethodno odobrene i prosleđene Kolegijumu od strane Međuministarske projektne grupe;
- usvaja i izveštaje o evaluaciji prethodno odobrene i prosleđene Kolegijumu od strane Međuministarske projektne grupe.

4) Na četvrtom nivou koordinacije politike RJU, ujedno i najvišem političkom nivou koordinacije, nalazi se **Savet za reformu javne uprave**, povremeno radno telo Vlade na čijem je čelu predsednik Vlade.

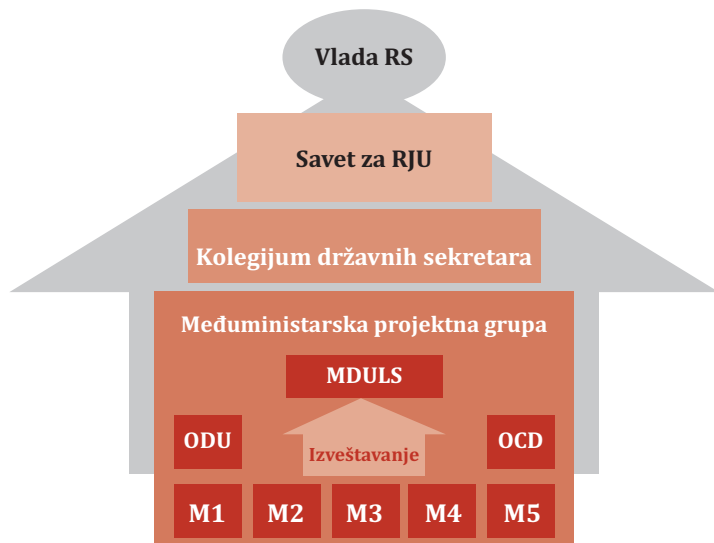
<sup>42</sup> Dopuna intervjua sa predstavnikom Kabineta ministra državne uprave i lokalne samouprave, 29. avgust, 2014.

<sup>43</sup> Rešenje o obrazovanju Kolegijuma državnih sekretara, Savet za reformu javne uprave, 28. avgust 2014.

<sup>44</sup> Strategija reforme javne uprave, op. cit., str. 50.

Njegov zamenik je ministar državne uprave, dok su članovi: ministar finansija, relevantni resorni ministri, ministar/član Vlade zadužen za evropske integracije (ministar bez portfelja u sadašnjoj Vladi), generalni sekretar Vlade, direktor RSJP i direktor RSZ.

Odnos između ovih struktura odnosno nivoa koordinacije politike RJU jasno je prikazan ispod na *Slici 4*:



*Slika 4: Prikaz odnosa struktura / nivoa koordinacije u sprovođenju politike RJU <sup>45</sup>*

<sup>45</sup> Akcioni plan, op. cit., str. 73.

## Alat za praćenje politike reforme javne uprave

**Alat za praćenje** predstavlja tabelu u programu Microsoft Excel u koju je predviđeno da državni službenik u nadležnom ministarstvu (u trenutku izrade Priručnika to je MDULS), imenovan za praćenje (eng. *monitoring officer*) realizacije AP za sprovođenje Strategije RJU, unosi podatke od značaja za praćenje politike RJU, a koje je prethodno prikupio od pojedinaca/organa u ODU nadležnih za prikupljanje relevantnih podataka i izveštavanje o napretku u sprovođenju RJU.

Alat ima tri osnovne funkcije:

- **Praćenje** – svi podaci od značaja za uspješno praćenje sakupljaju se i integrisano unose u jedan dokument. Kada se jednom svi relevantni podaci unesu, praćenje napretka u postizanju ciljeva i rezultata je značajno jednostavnije. U Alat za praćenje unose se svi podaci tokom trajanja/važenja AP za sprovođenje Strategije RJU (2 godine), a nje-ga treba da prati i odgovarajuća dokumentacija koja će poslužiti kao sredstvo verifikacije/provere podataka (eng. *means of verification*).
- **Upravljanje** – obezbeđuje pregled podataka o trenutnom stanju u toku sprovođenja politike RJU, za svakih prethodnih šest meseci, što je definisan interval praćenja politike RJU, i time obezbeđuje da se prepozna potreba za pravovremenim delovanjem od strane nadležnih pojedinaca/institucija.
- **Usmerenost na rezultate** (eng. *result-based tool*) – alat omogućava procesno/implementationalno praćenje AP, ali ne gubi iz vida važnost rezultata, te zato prikazuje kako sprovedene aktivnosti doprinose sprovođenju rezultata.

Službenik nadležan za praćenje iz MDULS unosiće podatke relevantne za praćenje napretka u sprovođenju pojedinačnih aktivnosti koje doprinose sprovođenju rezultata iz AP. Aktivnosti će biti podeljene na unapred utvrđene **ključne događaje** (eng. *milestones*). Nadležni službenik za praćenje će, pored samostalnog prikupljanja podataka o napretku u sprovođenju rezultata, prikupljati i podatke od zaposlenih u MDULS koji su nadležni za ostvarivanje određenog rezultata, ali i od zaposlenih nadležnih za praćenje i koordinaciju politike RJU iz ODU koje su u skladu sa AP zadužene za realizaciju tih rezultata. Svi oni će službeniku za praćenje iz MDULS slati neophodne podatke u formi šestomesečnih izveštaja (videti gore *Korak 6* u procesu praćenja RJU, i prikaz Modela izveštaja u *Tabeli 5* i *Tabeli 6*).

Model Alata za praćenje biće razvijen od strane MDULS, uz podršku domaćih i stranih eksperata, tokom 2015. godine.

## Evaluacija javnih politika

**Evaluacija ili ocena** (eng. *evaluation*) **javnih politika** podrazumeva korišćenje prikupljenih i analiziranih podataka i saznanja dobijenih postupkom praćenja kako bi se ocenila uspešnost, delotvornost, napredak i **uticaj** date javne politike, **u toku ili nakon** njenog sprovođenja.<sup>46</sup> Evaluacija predstavlja logički nastavak procesa praćenja.

Evaluacija treba da pruži pouzdane i korisne informacije koje će imati efekat „naučenih lekcija“ i koje će zatim moći da budu uključene u proces donošenja odluka i kreiranja budućih politika.<sup>47</sup> U najboljem slučaju, evaluacija će pružiti komparativni uvid u *ex ante* i *ex post* situaciju (situaciju pre i posle sprovedene javne politike) i analizu pozitivnih i/ili negativnih dešavanja tokom niza intervencija od kojih se sastoji data javna politika.<sup>48</sup>

**Uticaj i ishodi date javne politike mogu se ocenjivati samo dugoročno**, jer se promene ili trendovi neće javljati kvartalno, nego godišnje ili čak ređe. Stoga se evaluacija sprovodi obično svake druge ili treće godine. Uz činjenicu da se promene mogu uvideti samo na duže staze, evaluacija obično zahteva više sredstava nego redovni izveštaji o praćenju.<sup>49</sup>

### *Institucionalni okvir za evaluaciju politike reforme javne uprave u Srbiji*

Strategija RJU trenutno ne konkretizuje tačan broj evaluacija AP za njeno sprovođenje, već navodi da je „nakon sakupljanja i obrade podataka iz redovnih izveštaja o obavljenim aktivnostima, odnosno u okviru neprekidnog procesa praćenja, nužno pripremati i povremene (ali redovne i sistemski zasnovane, utemeljene) ocene uspešnosti sprovođenja reforme odnosno vršiti tzv. vrednovanje tog složenog procesa.“<sup>50</sup>

Funkciju interne evaluacije bi, kako Strategija RJU predviđa, trebalo da vrši **Međuministarska projektna grupa** (videti gore, nivo 2 u okviru struktura za praćenje Akcionog plana); ipak, Strategija ne nudi detaljniji opis kako bi se ta uloga sprovedila. Predviđeno je da se njeni sastanci održavaju jednom mesečno ili čak češće po potrebi, na predlog MDULS.

<sup>46</sup> Marić, Žarković Rakić, Aleksić Mirić i Lazarević, op. cit., str. 8. [http://europeanpolicy.org/images/me\\_studija/studija\\_final.pdf](http://europeanpolicy.org/images/me_studija/studija_final.pdf)

<sup>47</sup> „Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management“, OECD-DAC, 2002. str. 21

<sup>48</sup> Lazarević, Marić, Orza, op. cit., str. 17.

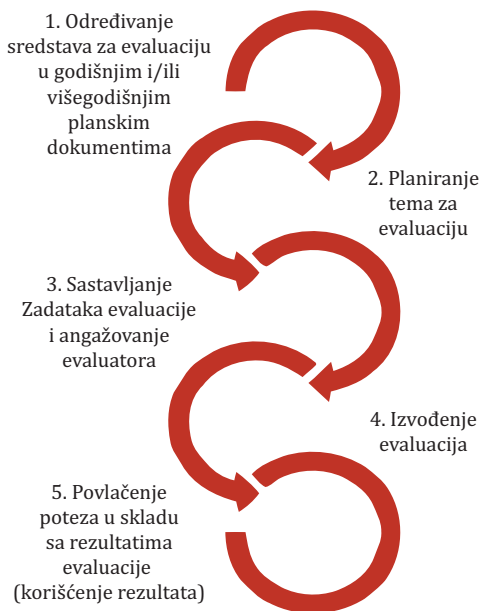
<sup>49</sup> Krivins, „Ideje za operacionalizaciju ...“, op. cit., str. 6.

<sup>50</sup> Strategija reforme javne uprave, op. cit., str. 57

Strategija RJU takođe 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.<sup>51</sup>

### **Koraci u sprovođenju evaluacije**

Na *Slici 5* ispod mogu se videti glavni procesi evaluacije (ocene):



*Slika 5: Koraci u procesu evaluacije*

### **Korak 1: Planiranje sredstava/resursa za sprovođenje evaluacije**

Prvi korak u sprovođenju evaluacije počinje pitanjima: „Šta želimo postići evaluacijom?“, „Koji su ciljevi evaluacije?“ i „Na koje dileme treba da odgovori?“ Utvrđivanje vrste evaluacije koja odgovara potrebama

<sup>51</sup> Ibid., videti str. 57 – „Pored unutrašnjeg vrednovanja izveštaja, potrebno je obezbediti i sistem nezavisnog spoljnog vrednovanja kroz uključivanje renomiranih obrazovnih i drugih stručnih institucijama iz odgovarajućih oblasti, civilnog društva i izveštaja nezavisnih kontrolnih tela i relevantnih međunarodnih organizacija...“

i ciljevima javne politike u ranim fazama njene realizacije jključno je za pravilno odvijanje narednih faza date javne politike.<sup>52</sup>

Pitanja		Odgovarajući tip evaluacije
Koje je promene uslovia primena date javne politike? Uticaj politike?	→	Evaluacija zasnovana na rezultatima (eng. <i>result-based evaluation</i> )
Na koji način je data javna politika sprovedena?	→	Procesna/implementaciona evaluacija
Koje je promene uslovia politika i kako je sprovedena?	→	Kombinacija procesne i evaluacije uticaja

**Procesna/implementaciona evaluacija** (eng. *process/implementation evaluation*) daje odgovore na pitanja koja se tiču usklađenosti definisanih rezultata date politike i realizovanih aktivnosti, odnosno pitanja da li je i u kojoj meri politika sprovedena (da li su mobilisani potrebni resursi, da li su sprovedene dogovorene aktivnosti, da li su planirani izlazni 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 neuspeh politike, i upravo tu leži glavna prednost pristupa koji je orijentisan ka rezultatima (videti više ispod).<sup>53</sup>

Slično praćenju zasnovanom na rezultatima (RBM pristup, više o Praćenju javnih politika videti gore u *Sekciji 3*) kojim se postiže merenje napretka u sprovođenju javne politike posmatranjem šireg konteksta njenog sprovođenja,<sup>54</sup> **evaluacija zasnovana na rezultatima** ima za cilj procenu realizovanih rezultata sa fokusom na njihovom značaju, efikasnosti, delotvornosti, uticaju i održivosti.<sup>55</sup> Na osnovu prikupljenih podataka i saznanja kroz postupak praćenja, ovakvom evaluacijom se analizira i meri **sveobuhvatni uticaj sprovedene politike**. Kako je osnovna jedinica praćenja napretka u AP za sprovođenje Strategije RJU rezultat/ishod (na *outcome* nivou), preporuka je da se primenjuje i evaluacija AP zasnovana na rezultatima (eng. *result-based evaluation*). Evaluacija zasnovana na rezultatima ne isključuje procesnu evaluaciju, već koristi njene nalaze i ide korak dalje – ocenjuje da li je i na koji način realizacija date politike dovela do sprovođenja željenih rezultata/ishoda. Evaluacija zasnovana na rezultatima vrši se na osnovu **indikatora uticaja** ili **indikatora ishoda** čije definisanje zahteva jasno razumevanje

<sup>52</sup> Prilagođeno na osnovu: UK Government, DECC Evaluation Guide, str. 13.

<sup>53</sup> Government of the United Kingdom, HM Treasury, „The Magenta Book: guidance notes for policy evaluation and analysis“, HM Treasury, 2011, str. 11.

<sup>54</sup> Marić, Žarković Rakić, Aleksić Mirić, Lazarević, op.cit., str. 29.

<sup>55</sup> Kusek, Rist, op. cit.

sveobuhvatnog cilja politike, dok njegova vrednost mora da pokaže da li je problem uspešno rešen odnosno da li su predviđene usluge uspešno primljene.

U praksi se najčešće kombinuju procesna evaluacija i evaluacija zasnovana na rezultatima. Kombinacija obeju je neophodna da bi se razumele promene do kojih je došlo primenom date politike, zašto i na koji način, kao i da se istraže sporedni, dodatni efekti politike. Međutim, tome prethodi detaljno utvrđivanje pitanja na koja želimo dobiti odgovore evaluacijom, s obzirom na činjenicu da raspoloživi resursi često ne dozvoljavaju potpuno sprovođenje oba tipa evaluacije.<sup>56</sup>

Sudeći po saznanjima iz uporedne prakse, **interne evaluacije** koje podrazumevaju da evaluaciju sprovode zaposleni u instituciji nadležnoj za datu javnu politiku, pogodne su u ranim fazama razvoja sistema za praćenje i evaluaciju, kada je potrebno da se državni službenici koji rade na ovim poslovima upoznaju sa svim koracima u sprovođenju evaluacije, spoznaju ograničenja u sprovođenju date javne politike u svom delokrugu rada, i uče na greškama, što će im pomoći u planiranju narednih koraka/aktivnosti. Pored toga, poželjno je da svako ministarstvo sprovede interne evaluacije kako bi, pri angažovanju eksternih evaluatora za naredne evaluacije, mogao kvalitetnije da sastavi **zadatke evaluacije** (eng. *Terms of Reference*), (videti više o Zadacima evaluacije u okviru *Koraka 3* u sprovođenju evaluacije RJU) na osnovu neposrednog ličnog iskustva sprovođenja evaluacija. Nedostatak internih evaluacija je moguća pristrasnost/nedostatak objektivnosti u sagledavanju neuspeha politike zbog čega je poželjno angažovati nezavisne, spoljne evaluatore.

**Eksternu evaluaciju** mogu vršiti specijalizovane privatne firme, konsultantske, revizorske kuće i OCD. Prednost eksternih evaluacija je nezavisnost i neutralnost u delovanju, čime se povećavaju izgledi da i sami zaključci i preporuke budu sadržajni i konstruktivni pri daljem planiranju koraka u sprovođenju politike. Moguća ograničenja sa kojima se eksterni evaluatori susreću je nedovoljna predusretljivost državnih organa u pružanju zvaničnih podataka, na primer kroz neredovno i neažurno dostavljanje podataka ili odbijanje saradnje, što narušava kvalitet evaluacionih izveštaja ili odlaže njihovo pisanje. To na kraju može dovesti do neblagovremenog objavljivanja evaluacionih izveštaja, u momentu kada je već određen dalji pravac u delovanju u datoj javnoj politici.<sup>57</sup> Na sam kvalitet eksternih evaluacija može uticati i „tržište evaluatora” – što je profil eksternih evaluatora raznovrsniji i njihov broj veći,

<sup>56</sup> DECC Evaluation Guide, op.cit., str.15.

<sup>57</sup> O iskustvima u eksternoj evaluaciji, pogledati Marić, Žarković Rakić, Aleksić Mirić, Lazarević, op.cit., Poglavlje III.

zbog nužnosti nadmetanja sa konkurentimaveći su i izgledi za dobijanje kvalitetnijih i neutralnih evaluacionih izveštaja.

Eksterni evaluatori se angažuju na konkursu putem otvorenog tendera. Uslovi pod kojima mogu da konkurišu, predmet evaluacije i očekivani rezultati su ujedno objavljeni u prethodno pripremljenim **zadacima evaluacije**. Proces odabira eksternih evaluatora odvija se po pravilima javne nabavke, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Republike Srbije<sup>58</sup> ukoliko se evaluacija plaća iz budžetskih sredstava, ili u skladu sa Praktičnim vodičem za ugovorne postupke za spoljne aktivnosti EU (PRAG)<sup>59</sup>, ukoliko se plaća sredstvima iz EU projekta.

U uporednoj praksi je takođe opaženo izvođenje takozvanih „**mešoviti**“ (**interno-eksternih**) **evaluacija**. Mešovitost evaluacije se ogleda u sastavu konzorcijuma evaluatora, kojeg čine državni službenici u čijem delokrugu se nalazi predmet evaluacije i nezavisni, eksterni evaluatori. Sudeći po svedočenjima članova dve mešovite evaluacije u Litvaniji, sam kvalitet evaluacionih izveštaja nije bio na zavidnom nivou, najviše zbog problema koordinacije poslova i pokušaja prebacivanja odgovornosti. Sa druge strane, ovakav tip izvođenja evaluacije se pokazao uspešnim i korisnim u tome što je dotično ministarstvo znatno unapredilo svoje unutrašnje kapacitete za ove poslove.<sup>60</sup>

Nakon određivanja tipa evaluacije, potrebno je utvrditi i da li postoje **adekvatni ljudski i organizacioni resursi** za njeno sprovođenje. U nekim od zemalja EU (npr. Litvanija), pojedinci/organizaciona jedinica koja je nadležna za praćenje, zadužena je i za koordinisanje i praćenje aktivnosti izvođenja evaluacija, od planiranja tema za evaluaciju, preko sastavljanja zadataka za evaluaciju, odabira evaluatora (internih ili eksternih), staranja o sprovođenju evaluacija, do širenja informacija javnosti.

U okviru ovog koraka, važno je odrediti i vremenski okvir izvođenja evaluacije. U zavisnosti od momenta kada radimo evaluaciju, ona može biti izvedena **na sredini sprovođenja javne politike** (*eng. mid-term evaluation*) tj. u toku sprovođenja javne politike, kako bi nam pokazala da li smo na pravom putu u sprovođenju javne politike, ili nakon realizacije politike – tzv. **ex post evaluacija**.

<sup>58</sup> Službeni glasnik RS br 116/2008 ???

<sup>59</sup> PRAG: Practical Guide to Contract Procedures for EU External Action 2014 <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do>

<sup>60</sup> O iskustvima u eksternoj evaluaciji, pogledati CEP, FREN, op.cit., Poglavlje III.



## ***Korak 2: Adekvatno planiranje predmeta (tema) evaluacija i vremenskih okvira***

Planiranje evaluacija mora da prati i bude u skladu sa dinamikom realizacije aktivnosti date javne politike, kao i sa potrebama ministarstva u pogledu sprovođenja strateških planova. S obzirom da je nemoguće oceniti svaku pojedinačnu temu/oblast javne politike (naročito kada je ona veoma sveobuhvatna kao što je to slučaj sa politikom RJU), potrebno je postojanje mehanizama kojima će se utvrđivati prioritete oblasti date politike. Evaluacije moraju da budu pažljivo vremenski isplanirane: njihovi rezultati moraju da omogućе integrisanje u predstojeće odluke Vlade/ODU o daljim potezima intervencije – nastavku, obustavi, izmenama ili ponavljanju intervencije.

MDULS i ostale nadležne ODU za praćenje i koordinaciju trebalo bi da definišu jasno koje telo/nivo odlučivanja predlaže teme koje će biti predmet evaluacije. Komparativna praksa sa Finskom, na primer, pokazuje postojanje odseka za planiranje i analizu u svim ministarstvima, koji vrši izbor predmeta koji će biti obuhvaćeni evaluacijom na osnovu predloga ostalih organizacionih jedinica u datom ministarstvu, i koji je zadužen za raspodelu finansijskih sredstava.

## ***Korak 3: Sastavljanje zadataka evaluacije i angažovanje evaluatora***

Zadaci evaluacije<sup>61</sup> predstavljaju dokument u kojem su navedeni ključni aspekti u postupku izvođenja evaluacija. Izrada jasnih i specifičnih Zadataka evaluacije, u kojima se nedvosmisleno i precizno navodi šta se od same evaluacije očekuje, može presudno da utiče na kvalitet evaluacionog izveštaja. Stoga je neophodno da ovaj dokument bude kvalitetno izrađen. Zadaci evaluacije pripremaju se u fazi planiranja evaluacije, pre procesa angažovanja evaluatora bilo interno, bilo eksterno, kroz otvoreni konkurs. Oni **moraju** biti ustanovljeni za sve eksterne evaluacije kada su Zadaci evaluacije ujedno i ugovorna osnova između naručioca evaluacije i evaluatora,<sup>62</sup> dok je za interne evaluacije potrebno dobiti **mandat** od nadležnog državnog tela (ciljeve, ključna pitanja, opseg evaluacije, očekivane ishode, rokove i kriterijume kvaliteta).

---

<sup>61</sup> Često se umesto zadataka evaluacije (ToR) koristi i termin specifikacija evaluacije (eng. evaluation specification), naročito u Velikoj Britaniji, ali su elementi dokumenta isti.

<sup>62</sup> Independent Evaluation Group, „Writing Terms of Reference for an Evaluation: a How-To Guide“, Svetska banka, 2011, str. 2.

Zadaci evaluacije za konsultante/evaluatore<sup>63</sup> trebalo bi da što konciznije (na najviše 5-10 strana) prikažu informacije o: razlozima za izvođenje evaluacije, o tome kome je namenjena, šta namerava da postigne, o načinu na koji će biti izvedena, ko će biti uključen u njenu izradu, koje rezultate treba da ispuni, do kada i kojim sredstvima. Sastavni delovi Zadataka evaluacije trebalo bi da sadrže:

**a) Kontekst i opis situacije** – informacije o samoj politici, odnosno temi evaluacije. On treba da pruži uvid u stanje sprovođenja politike u momentu planiranja evaluacije, sa posebnim fokusom na

- ciljeve javne politike koja je predmet evaluacije, kao i njenu svrhu i opseg (detaljnije informacije, u vidu logičkog okvira, indikatora i slično mogu biti uključene u aneksu dokumenta);
- vremenski okvir i postignut napredak u datom trenutku;
- ključne aktere date politike;
- organizacione, društvene, političke i ekonomske faktore, na nacionalnom ili međunarodnom nivou, koji imaju uticaj na sprovođenje politike;
- osvrt ukoliko je već prethodno rađena evaluacija za istu politiku.

**b) Svrha evaluacije i ciljna grupa** – informacije o razlozima izvođenja eksterne evaluacije i ko su ključni korisnici njenih nalaza. Njegovi osnovni segmenti su sledeći:

- razlozi za vođenje evaluacije;
- šta evaluacija namerava da postigne;
- ko će biti korisnik rezultata evaluacije;
- kako će rezultati evaluacije biti korišćeni.

**c) Cilj i opseg evaluacije** – cilj evaluacije treba jasno da održava predmet i obim istraživanja – **ne savetuje se da evaluacija ima više od dva ili tri cilja**. Preporučuje se da se samo nekoliko pitanja/tema dubinski istraži, umesto više pitanja površno. Pri definisanju opsega evaluacije, potrebno je osvrnuti se na vremenski period u kojem će se posmatrati predmet istraživanja, geografska i tematska ograničenja, ciljne grupe i raspoloživa sredstva, te i u odnosu na njih, opseg evaluacije mora biti realističan.

<sup>63</sup> Prilagođeno na osnovu internog dokumenta Generalnog direktorata za regionalnu politiku Evropske komisije o vođenju eksternih evaluacija. Dokument dostavljen nakon intervjua sa službenikom EK 3. aprila 2014. u Briselu.

**d) Zadaci i pitanja na koja evaluacija treba da odgovori** – detaljan i nedvosmislen prikaz zadataka koje eksterni evaluator treba da preuzme. Oni treba da budu logički strukturirani, tako da se svaki zadatak nadovezuje na sledeći u svrhu ispunjavanja cilja evaluacije. Za svaki zadatak evaluacije potrebno je **sačiniti posebna pitanja na koja evaluacija treba da odgovori**, a koja bi trebalo da proističu iz ciljeva evaluacije i njenih definisanih zadataka, da budu u skladu sa stvarnim potrebama za znanjem, razumevanjem i nalaženjem novih rešenja u sprovođenju date javne politike. Zaključci evaluacije moraju jasno da odgovore na unapred definisana pitanja i to na osnovu izloženih i analiziranih činjenica, uključujući i mišljenje evaluatora.

**Primeri pitanja prilikom izrade Zadataka za eksternu evaluaciju (ocenu):**

Da li je došlo do izmena u sprovođenju rezultata ili do alokacije sredstava?

Da li je došlo do napretka u upravljanju rezultatima ili njihovom sprovođenju?

Koje su potrebe relevantnih aktera?

Da li postoji zajedničko stanovište relevantnih aktera o potrebama koje politika treba da ispuni i njenim krajnjim ishodima?

Koje promene mogu da se zapaze u odnosu na ciljeve politike (njene rezultate)?

Da li i u kojoj meri je neki od sprovedenih rezultata zaslužan za uočene promene?

Da li je došlo do neplaniranih rezultata?

Koji su mehanizmi doveli do uticaja? Koji su ključni kontekstualni faktori u ovom procesu?

**e) Pristup i metodologija** – postoji mogućnost da naručilac evaluacije naznači koju metodologiju smatra poželjnom, ili da ponuđač na tenderu (budući evaluator) da detaljan predlog metodologije u sklopu ponude. U oba slučaja, naručilac mora da poseduje potrebno znanje i razumevanje metoda evaluacije, kako bi što adekvatnije ocenio **izvodljivost razrađenih/predloženih metoda od strane ponuđača**. Zadaci evaluacije bi trebalo da ostave dovoljno prostora ponuđaču da dokaže svoju stručnost i poznavanje metoda kako u slučaju unapred predložene metodologije tako i u slučaju da on sam bira metod evaluacije, kako bi se izbegao rizik prerade metodologije iz Zadataka evaluacije u prijavnoj dokumentaciji, što može da oteža ocenu više predloga za evaluaciju od strane ponuđača.

**f) Vremenske odrednice i očekivani rezultati rada** – Zadaci evaluacije moraju jasno da postavе **rokove** za isporuku svakog od traženih

zadataka evaluacije, kao i njihovu **dužinu, sadržaj i ciljne grupe**. Jedan od obaveznih zadataka je svakako pisanje **početnog izveštaja** (eng. *inception report*) koji evaluator izrađuje **pre** sprovođenja evaluacije (nešto poput detaljnog plana evaluacije) i koji sadrži detaljan opis metodologije, postupak prikupljanja podataka, moguće izvore informacija i indikativni plan aktivnosti. Takođe, evaluator izrađuje i **finalni izveštaj o evaluaciji** nakon sprovedene evaluacije, koji sadrži sažetak evaluacije, opis politike (intervencije), cilj evaluacije, opis primenjene metodologije, nalaze, zaključke, preporuke za unapređenje date javne politike i po potrebi anekse (npr. lista održanih intervjua, korišćena dokumentacija, detaljan opis tehnika prikupljanja podataka i/ili upitnike korišćene tom prilikom, potencijalna odstupanja u primeni metodologije evaluacije, itd.). Zadaci evaluacije bi trebalo da naglase da je evaluator u obavezi da, pre podnošenja konačnih izrađenih izveštaja, naručiocu evaluacije dostavi nacrt finalnog izveštaja, radi dostavljanja komentara. U zavisnosti od kompleksnosti teme i opsega evaluacije, moguće je sastavljanje i **izveštaja na sredini** (eng. *interim report*), u toku evaluacije.

**g) Poželjne kvalifikacije evaluatora/grupe evaluatora** – informacije o procesu selekcije evaluatora, odnosno grupe evaluatora, i neophodnim znanjima, veštinama i iskustvu (npr. u kontekstu evaluacije reforme javne uprave: prethodno iskustvo u sastavljanju i vođenju evaluacija javnih politika; veštine analize podataka; poznavanje institucionalnog konteksta Republike Srbije; itd.). Nekada se u cilju dokazivanja traženih kvalifikacija od ponuđača traži, pored obavezne biografije, i lista izrađenih evaluacija, reference i sl. U slučaju da je evaluacija kompleksnija i da je za njenu izradu potrebna grupa evaluatora, preporučljivo je imenovati jednog stručnjaka kao vođu tima, dok bi preostali članovi grupe bili stručnjaci u posebnim oblastima, gde je od posebne važnosti da uloge i odgovornosti svakog člana grupe budu precizno definisane i podeljene.

**h) Uloge i odgovornosti uključenih aktera** – informacije o zahtevima koji se odnose na specifične uloge i odgovornosti svakog evaluatora. Ponuđači treba da dostave pregled aktivnosti po danu i članu tima. Takođe, tu su i uloga i odgovornosti naručioca evaluacije, kao što su dostavljanje blagovremenih komentara na konkretne rezultate rada (početni izveštaj, nacrt finalnog izveštaja), ocena evaluacionog tima u svim fazama izvođenja evaluacije, pružanje informacija, kontaktiranje itd. Potrebno je pomenuti i učešće drugih relevantnih aktera i njihove uloge u procesu evaluacije, ukoliko ih ima. U ovom delu je takođe potrebno objasniti proces za odobrenje rezultata rada evaluatora, kao i logistička pitanja, poput potrebne opreme, kancelarijskog prostora, materijala i sl. Zadaci evaluacije trebalo bi da sadrže **zahteve vezane za nezavisnost eksterne**

**evaluacije.** Pored ustanovljavanja dobre upravljačke strukture, važno je da ponuđači opišu njihove mehanizme za proveru kvaliteta i da se za to obezbede adekvatna sredstva.

**i) Budžet** – informacije o dostupnim finansijskim sredstvima za izvođenje evaluacije i način izvršenja isplate (troškovi angažovanja evaluatora, dnevnice, troškovi putovanja, i sl.). Poželjno je da se ponuđačima ostavi da naprave presek troškova po zadacima i aktivnostima (prikupljanje podataka, priprema izveštaja, rad na terenu, itd.), kako bi se olakšalo poređenje predloga. Preporučuje se da se isplata vrši nakon isporuke traženih rezultata rada/izvršenih zadataka evaluacije.

**j) Postupak podnošenja ponude** – informacije o strukturi i sadržini aplikacije, krajnjem roku za podnošenje predloga, kriterijumima i vremenskom okviru za odabir evaluatora i kontakt informacije za pitanja i pojašnjenja.

Konkursna komisija sastavljena od članova nadležnog ministarstva i relevantnih ODU ocenjuje najbolju ponudu i najkompetentnijeg ponuđača i angažuje ga za izradu evaluacije. S obzirom da obuhvat poslova i zadataka koji se očekuju od evaluatora može da bude veoma složen, u praksi je čest slučaj udruživanja više nezavisnih eksternih evaluatora u konzorcijum, radi raspodele poslova u skladu sa svojom ekspertizom.

#### **Korak 4: Izvođenje evaluacije**

Nakon što je Komisija odabrala evaluatora/tim evaluatora, počinje proces sprovođenja evaluacije. Neke od najčešće korišćenih metoda<sup>64</sup> za evaluaciju su:

- **Studijske grupe** – analiza podataka prikupljenih u grupama na koje je javna politika imala uticaj;
- **Uparene kontrolne grupe;**
- **Participativne metode;**
- **Triangulacija** – upoređivanje podataka dobijenih od ciljnih grupa sa mišljenjima ključnih aktera i sekundarnim izvorima podataka;
- **Studije slučaja;**
- **Analiza primarnih i sekundarnih dokumenata.**

---

<sup>64</sup> „Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches“, Svetska banka 2004, str. 25.

### ***Korak 5: Diseminacija i primena rezultata evaluacije***

Diseminacija nalaza evaluacije je veoma važna jer omogućava ciljnim grupama date javne politike uvid u stepen uspeha pri njenom sprovođenju, a široj javnosti razumevanje onoga što radimo. Zato se ni jedna evaluacija ne smatra potpunom bez objavljivanja i primene njenih rezultata.

Poseban fokus trebalo bi staviti na način na koji se nalazi evaluacije RJU saopštavaju svim interesnim stranama. Postoji čitav niz načina na koji se rezultati mogu saopštiti (npr. izjave u medijima, konferencije, zvanični izveštaji nadležnog ministarstva, prezentacije, video-zapisi/klipovi, itd.). Ciljna grupa kojoj predstavljamo rezultate evaluacije često može da utiče ili bitno odredi način, pristup pa i cilj saopštavanja nalaza evaluacije. Na primer, pristup (terminologija, nivo stručnog izražavanja, stepen detalja predstavljanja nalaza i dr.) u predstavljanju nalaza evaluacije napretka reforme javne uprave značajno će se razlikovati ukoliko ih predstavljamo stručnoj javnosti i nadležnim državnim organima koji su bili direktno uključeni u proces praćenja i koordinacije sprovođenja rezultata RJU, ili široj (nestručnoj) javnosti koja ipak ima direktne koristi od uspešnog sprovođenja ove javne politike.

## 4. Kako uključiti organizacije civilnog društva u proces praćenja i evaluacije reforme javne uprave?

Učešće OCD u procesu kreiranja javnih politika, a samim tim i u njihovom praćenju i evaluaciji, nije sistemski uređeno u Srbiji. Iako je saradnja između državnog i civilnog sektora u poslednjih nekoliko godina znatno unapređena, ona se i dalje odvija na *ad hoc* osnovi. Do sada je učešće OCD u kreiranju politika primećeno u dva aspekta:

1. formalno, u postupku javne rasprave u fazi izrade nacрта propisa;<sup>65</sup>
2. neformalno, kao učesnici radnih grupa za izradu zakona.<sup>66</sup>

Na inicijativu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Vlada je utvrdila Smernice za uključivanje OCD u proces donošenja propisa.<sup>67</sup> Utvrđivanje ovih smernica je početni korak za sistemsko uređenje uključivanja OCD ne samo u praćenje i evaluaciju, već generalno u čitav proces kreiranja javnih politika.

Kao jedan od primera kako javni sektor može da uključi OCD u kreiranje politika, važno je pomenuti SEKO (Sektorske organizacije civilnog društva) mehanizam koji je oformila Kancelarija za evropske integracije sa ciljem uspostavljanja saradnje civilnog društva i javnog sektora na planiranju i korišćenju sredstava međunarodne razvojne pomoći. U skladu sa Nacionalnim prioritetima za međunarodnu pomoć (NAD) 2014-2017/2020, formirano je 10 SEKO.<sup>68</sup> Kapaciteti ove, kao i drugih već postojećih mreža, uspostavljenih u nekim oblastima politika (npr. KOCD)<sup>69</sup> mogu se iskoristiti za obezbeđivanje reprezentativnosti učešća OCD u kreiranju politika.

Vodeći se ovim primerom, i MDULS je uključilo OCD u sastav Međuministarske projektne grupe za praćenje sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave. OCD su u ovu grupu uključene kao članovi, sa mogućnošću iznošenja stavova i davanja

<sup>65</sup> Poslovnik Vlade, „Sl. glasnik RS“, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011 i 37/2011) član 41.

<sup>66</sup> Amanda Orza, „Civil Society and the Government: Participatory Policy Formulation in Serbia“, Centar za evropske politike, Beograd, decembar 2014.

<sup>67</sup> Zaključak Vlade 05 broj 011-8872/2014, usvojen 26. avgusta 2014.

<sup>68</sup> NAD definiše devet sektora i tri tematke oblasti (kultura, mediji i civilno društvo) koje sačinjavaju jedan zaseban sektor.

<sup>69</sup> Kontakt organizacije civilnog društva (KOCD) za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva u Republici Srbiji je program koji je Tim Vlade Srbije za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva formirao za potrebe sprovođenja Strategije za smanjenje siromaštva. Videti: Sena Marić, Jelena Žarković Rakić, Ana Aleksić Mirić i Milena Lazarević, op. cit.

komentara. Za njihovo uključivanje je iskorišćen SEKO mehanizam, odnosno organizacije koje se nalaze u SEKO za reformu javne uprave. Na ovaj način, obezbeđena je reprezentativnost organizacija koje su uključene u rad Međuministarske projektne grupe, kao i diseminacija informacija ka drugim OCD aktivnim u oblasti reforme javne uprave.

Koji doprinos organizacije civilnog društva mogu da daju procesu praćenja i evaluacije javnih politika?

Pre svega, polazeći od oblasti ekspertize, OCD mogu da daju komentare i sugestije, kao i da iznose stavove na pripremljene izveštaje o sprovođenju određenje javne politike. Država bi se obavezala da uzme u obzir i razmotri njihove komentare, 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. Imajući u vidu trenutne kapacitete OCD, nije realno da one direktno učestvuju u merenju rezultata i dostavljanju podataka, iako je i ovo moguće u nekim oblastima kao što je npr. socijalna politika, mladi i sl. gde OCD specijalizovane za pružanje direktne podrške određenim društvenim grupama mogu da budu uključene kao zvanični proizvođači podataka.

Kada se razviju mehanizmi za praćenje i evaluacije na nivou države i unaprede kapaciteti OCD za ove poslove, nezavisne studije i izveštaji OCD koji u biti prate ili evaluiraju određenu politiku mogu da se koriste kao dopunski izvor podataka Vladi. U postupku evaluacije, OCD koje ispunjavaju propisane uslove mogu da konkurišu kao eksterni evaluatori na javnim tenderima koje raspisuje ministarstva/vladina tela.



## 5. Kako integrisati rod i rodna pitanja u proces praćenja i evaluacije politike reforme javne uprave?

**Rodno osetljivo praćenje i evaluaciju učinka javnih politika** trebalo bi koristiti kao osnovne alate za postizanje željene organizacione promene. Oni ne bi trebalo da budu izolovani od procesa/sistema praćenja i evaluacije, već bi ove procese trebalo kontinuirano revidirati kako bi se obezbedio rodno osvešćen sistem ocenjivanja učinka koji unapređuje rodnu ravnopravnost i jednakost.<sup>70</sup>

U Srbiji, na rodno senzitivno praćenje i evaluaciju obraća se pažnja uglavnom usled obaveza koje proističu iz donatorskih projekata. U zemljama članicama EU uporedna praksa je drugačija – tako npr. Finska i Litvanija<sup>71</sup> tokom procesa izrade nacрта zakona tj. regulatorne procene uticaja (eng. *Regulatory Impact Assessment – RIA*), primenjuju rodno senzitivnu procenu uticaja (eng. *Gender Impact Assessment – GIA*) koja podrazumeva upoređivanje i procenu trenutnog stanja sa očekivanim rezultatima predložene javne politike u odnosu na rodno relevantne kriterijume.<sup>72</sup>

Strategija RJU napominje ulogu Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u spoljnoj kontroli javne uprave,<sup>73</sup> koji na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije vrši kontrolu JU i svih drugih subjekata radi sprečavanja diskriminacije i neopravdanog pravljenja razlike ili nejednakog postupanja u odnosu na lica ili grupe lica, u odnosu na njihovo lično svojstvo,<sup>74</sup> uključujući i diskriminaciju po rodnim pitanjima.

Za uspešno integrisanje rodnih pitanja u sistem praćenja i analize javne politike, potrebno je kombinovati/integrisati sledeće metode:

- **Rodna analiza** – deo sveobuhvatne *ex ante* procene uticaja, koji je važan za praćenje i procenu kako data javna politika utiče na žene, kako na muškarce, rodne odnose i rodnu ravnopravnost u cilju definisanja **polaznog stanja**. Analiza obuhvata sadržaj i normativni okvir politike, ali i odnose moći, i uzroke potencijalne rodne diskriminacije i neravnopravnosti.

<sup>70</sup> Strategija reforme javne uprave, op. cit., str. 17

<sup>71</sup> European Commission, DG Justice, „Exchange of good practices on gender equality: Gender Impact Assessment“, 3-4. jun 2014. [http://ec.europa.eu/justice/gender-quality/files/exchange\\_of\\_good\\_practices\\_at/lt\\_comments\\_paper\\_at\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-quality/files/exchange_of_good_practices_at/lt_comments_paper_at_2014_en.pdf)

<sup>72</sup> European Commission „A Guide to Gender Impact Assessment“, 1997/98.<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en>

<sup>73</sup> Strategija reforme javne uprave op. cit., str. 46.

<sup>74</sup> Ibid., op. cit., str. 48.

- **Razvrstavanje podataka po različitim interesnim grupama** – prikupljanje podataka uz njihovo razvrstavanje po grupama (npr. po rodu, etničkoj pripadnosti, godištima, itd.)
- **Metoda mešovitog pristupa** (*eng. mixed method approach*) – mešavina kvalitativnih i kvantitativnih metoda za prikupljanje i analizu podataka u odnosu na rodno relevantne kriterijume (npr. istraživanje, fokus grupe, ankete, itd.)

Kreiranje rodno senzitivnog sistema praćenja i evaluacije u slučaju politike RJU trebalo bi da se vodi sledećim pitanjima:

- Da li analiza RJU uključuje i rodno relevantna pitanja/probleme?
- Da li su identifikovani indikatori rezultata RJU rodno inkluzivni i da li njihovo merenje omogućava procenu potencijalnih efekata na rodne odnose? (npr. trebalo bi imati u vidu da kvote ili odnos broja žena i broja muškaraca nisu dovoljno dobri indikatori rodne jednakosti.<sup>75</sup>)
- Da li sistem za praćenje i evaluaciju podrazumeva rodno razvrstane podatke?
- Koji metodi i alati su potrebni za prikupljanje rodno senzitivnih podataka?
- Da li je planirana redovna analiza/procena potencijalnih efekata RJU na rodne odnose?
- Da li postoje dovoljni kapaciteti u sistemu JU za prikupljanje rodno relevantnih podataka i sprovođenje rodne analize ili je potrebno dodatno ih ojačati (npr. da li postoji osoba zadužena za ovaj zadatak, da li su potrebna dodatna finansijska sredstva za sprovođenje rodno senzitivne analize podataka, itd.)?
- Da li će plan za praćenje i evaluaciju politike RJU biti prosleđen odgovornom unutrašnjem/spoljnom ekspertu za rodna pitanja radi dobijanja komentara i sugestija?

Nakon pravilno prikupljenih podataka o sprovođenju rezultata javne politike i njihove analize, sa osvrtnom na rodno senzitivna pitanja, potrebno je saopštiti rezultate ovog procesa (npr. uključiti ih u izveštaj o napretku u sprovođenju rezultata/napretku u dostizanju identifikovanih indikatora) i deliti znanja/informacije o rodnoj ravnopravnosti.

<sup>75</sup> Više o rodno osetljivim indikatorima dostupno na: <http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/re63.pdf>

## **Literatura:**

### **Knjige**

- „Basic Terminology and Frameworks for Monitoring an Evaluation“, UNAIDS, 2009.
- Divajn, Fiona, „Qualitative research“ u: „Theory and Methods in Political Science“, Dejvid Marš i Geri Stoker (ur.), Palgrave Macmillan, Njujork, 2002.
- Džon, Piter, „Quantitative research“, u: „Theory and Methods in Political Science“, Dejvid Marš i Geri Stoker (ur.), Palgrave Macmillan, Njujork, 2002.
- „Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management“, OECD-DAC, 2002.
- Government of the United Kingdom, HM Treasury, „The Magenta Book: guidance notes for policy evaluation and analysis“, HM Treasury, 2011.
- „Improvement of Performance-Based Management (IPBM), Methodology for Formulating and Applying Performance Measures Used in Strategic Planning Documents“, Office of the Prime Minister of The Republic of Lithuania, 2011.
- Independent Evaluation Group, „Writing Terms of Reference for an Evaluation: a How-To Guide“, Svetska banka, 2011.
- „Introduction to Using Qualitative Methods in Impact Evaluation“, Harvard University, 2000.
- Jang, Oven i Kvin, Lisa, „Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku: vodič za savetnike za praktičnu politiku u zemljama Srednje i Istočne Evrope“, Institut za otvoreno drustvo, 2003.
- Kusek, Jody Zall; Rist, Ray, „A Handbook for Development Practitioners: Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System“, Svetska banka, Vašington 2004.
- Lazarević, Milena; Marić, Sena; Orza, Amanda, „Kreiranje javnih politika i pregovori za pristupanje u EU: Kako do rezultata za Srbiju“, Centar za evropske politike, Beograd, 2013.
- Marić, Sena; Žarković Rakić, Jelena; Aleksić Mirić, Ana i Lazarević, Milena, „Kako do rezultata u javnim politikama? Praćenje i evaluacija uz

podršku civilnog društva“, Fondacija za razvoj ekonomske nauke i Centar za evropske politike, Beograd, septembar 2014.

„Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches“, Svetska banka, 2004.Orza, Amanda, „Civil Society and the Government: Participatory Policy Formulation in Serbia“, Centar za evropske politike, Beograd, decembar 2014.

## **Dokumenta**

Akcionni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji 2015-2016.

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

Krivins, Martins, „Ideje za operacionalizaciju Sistema praćenja, izveštavanja i evaluacije (MRE) u Strategiji reforme javne uprave (RJU) i Akcionom planu za njeno sprovođenje u Republici Srbiji“, SIGMA, 2014.

Krivins, Martins, „Komentari na okvir indikatora rezultata i uspešnosti korišćen u nacrtu Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave (RJU) u Republici Srbiji i preporuke za njegova moguća unapređenja, SIGMA.

Nezvanična verzija odluke Vlade Litvanije kojom se odobrava metodologija strateškog planiranja (No 1220, 25.08.2010, Valstybės Žinios (Official Gazette), 2010, No 102-5279 (28-08-2010). Dokument je dobijen prilikom sastanka sa zvaničnicima Kabineta predsednika Vlade u Viljnusu 15. marta.

Poslovnik Vlade, „Sl. glasnik RS“, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011 i 37/2011).

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

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

Strategija reforme javne uprave, „Službeni glasnik RS“, br. 020-656/2014.

UK Government, DECC Evaluation Guide.

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

## Internet izvori

European Commission „A Guide to Gender Impact Assessment“, 1997/98.  
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4376&langId=en>

European Commission, DG Justice, „Exchange of good practices on gender equality: Gender Impact Assessment“, 3-4. jun 2014. [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange\\_of\\_good\\_practices\\_at/lt\\_comments\\_paper\\_at\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/exchange_of_good_practices_at/lt_comments_paper_at_2014_en.pdf)

Ministry of Finance of the Republic of Lithuania <http://www.finmin.lt/web/finmin/home>

Ministry of Social Affairs and Health of Finland, Administration and Planning Department <http://www.stm.fi/en/ministry/structure/hso>

PRAG: Practical Guide to Contract Procedures for EU External Action 2014 <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do>



## PROSTOR ZA BELEŠKE

## PROSTOR ZA BELEŠKE



