

Резиме на политика

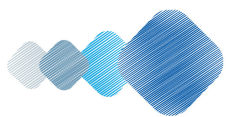
Унапредување на успешноста на јавната администрација на Западен Балкан: достижна цел



Think for
Europe
Network



CENTAR ZA
EVROPSKE
POLITIKE



Институт
за
европска
политика.
Скопје

institut alternativa

Зашто е битно да се поврзат ревизијата на успешност и евалуацијата на јавните политики?

Мерењето на успешноста на органите на јавната администрација е неопходен елемент на секој административен систем кој настојува да го унапреди остварувањето на своите цели и да го подобри квалитетот на обезбедување услуги за граѓаните. Управувањето со успешноста во јавниот сектор се остварува со помош на различни инструменти, техники или функции кои се применуваат или со кои раководат државните институции. Истовремено, управувањето со успешноста на јавната администрација резултира и со унапредување на квалитетот на јавните политики.

Две истакнати функции кои јасно го поврзуваат управувањето со успешноста во јавниот сектор и во процесот на креирањето политики се **ревизија на успешноста и евалуација на јавните политики**. Наспроти разликите во институционалното уредување, двете функции настојуваат да ја проценат вредноста на дејствувањето на владините институции, споредувајќи ги крајните резултати со претходно дефинирани цели. Од примарно значење е координацијата и заедничкото дејство на овие функции, со цел да се максимизира нивната делотворност, во мера во која институционалните разлики тоа го дозволуваат. Следствено, потребно е да се искористат постоечките како и потенцијалните синергии и врски помеѓу овие функции со цел поголема успешност на јавната администрација во **Македонија, Црна Гора и во Србија**.

Причината за ваквиот заклучок е двострана. Прво, **процесот на пристапување кон ЕУ ги обврзува нашите држави да ги воведат функциите на ревизија на успешноста и евалуација на јавните политики во своите системи**, додека нивното воведување е отежнато со недостиг на соодветни ресурси и административна култура која не е насочена кон унапредување на успешноста. Второ, и покрај разликите помеѓу овие држави, **ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики се концепти кои сè уште се развиваат и нивното содејство од самиот почеток би влијаело позитивно на отстранување на горенаведените пречки** со користење на постоечките ресурси.

Проблемот на мерење на успешноста: случаите на МК, ЦГ и на СРБ

Ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики во Македонија, Црна Гора и во Србија се функции во развој кои неопходно е значајно да се унапредат. **Во Црна Гора и во Србија не постои системски пристап кон евалуацијата на јавните политики** и политиките се евалуираат на *ad hoc* основа, најчесто како резултат на надворешно условување (на пример проекти на техничка помош). **Во Македонија интерната евалуација на јавните политики е воведена како формална обврска, но се однесува исклучиво на законските прописи** и обврска за министерствата да спроведат минимум две *ex post* евалуации годишно.

Во сите три држави, **ревизијата на успешноста се развива во рамките на прекумерно легалистичко ориентирани административни култури**, кои влијаат на тоа врховните ревизорски институции (ВРИ) да се повеќе насочени кон традиционалните аспекти на одговорност во ревизијата, додека ревизијата на успешноста на функционирањето на органите на јавната администрација е сè уште недостижна. Исто така, значителна е разликата помеѓу државите во поглед на искуствата во спроведување на ревизијата, **во Македонија е спроведен најголем број на овие ревизии, додека во Србија и во Црна Гора до сега се спроведени само по две ревизии**. Неодстигот на искуство, заедно со споменатата легалистичка административна култура, како главни одбележја на овие држави, ги ограничуваат постојните потенцијали на ревизијата на успешноста да влијае на позитивни промени.

Во такви услови, **постојат мал број докази за постоечките врски помеѓу ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики**. Меѓутоа, охрабрувачки наод во сите три држави е дека главните заинтересирани страни, и покрај поединечните резерви, силно ја поддржуваат идејата за меѓусебно приближување на ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики како и на актерите вклучени во овие процеси.

Во ова резиме на политика

- 1 Зашто е битно да се поврзат ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики?
- 1 Проблемите на мерење на успешноста: случаите на МК, ЦГ и на СРБ
- 2 Модалитети за поврзување
- 2 Опции за примена на модалитетите
- 3 Што е неопходно да се разгледа?
- 3 Општи препораки
- 4 За ТЕН

Постојат мал број докази за постоечките врски помеѓу ревизијата на успешност и евалуацијата на јавните политики. Меѓутоа, охрабрувачки наод во сите три држави е дека главните заинтересирани страни, и покрај поединечните резерви, силно ја поддржуваат идејата за меѓусебно приближување на ревизијата на успешност и евалуацијата на јавните политики како и на актерите вклучени во овие процеси.



Пристапот „ТВРДО“ ПРАВО со кој се предлага сложена и обврзувачка регулаторна активност е најпожелна опција доколку сакаме да воспоставиме одржлива врска помеѓу ревизијата на успешност и евалуацијата на јавните политики во државите на Западен Балкан.

Модалитети за поврзување

Инспирација за изработка на модалитетите за поврзување на ревизијата на успешност и евалуацијата на јавните политики произлегува од практиката и искуството на избраните држави-членки на ЕУ. Предложените модалитети ги опишуваат различните пристапи во воспоставувањето врски и синергискиот ефект помеѓу ревизијата на успешност и евалуацијата на јавните политики. Петте модалитети се структурирани од помалку кон повеќе предизвувачки и сложени во поглед на нивната примена.

Комуникација и професионална соработка (холандски модел)

- Со првиот модалитет се настојува да се воспостави врска помеѓу ревизорската професија и професијата на евалуатор и да се поттикне што е можно повеќе вмрежувањето на овие две професии со моментално расположливите ресурси. Овој модалитет бара проактивна улога на актерите вклучени во двата процеси.

ВРИ развиваат култура на евалуација низ системски ревизии (холандски модел)

- Вториот модалитет претпоставува активна улога на врховните ревизорски институции во унапредување и во промовирање на културата на евалуации преку спроведувањето системски ревизии на успешност чија цел би била утврдување на недостатоците во мерењето и во управувањето со успешноста на владините активности.

ВРИ спроведуваат мета-евалуација (британски модел)

- Според третиот модалитет, врховните ревизорски институции повремено спроведуваат мета-евалуации на севкупниот систем на евалуација на јавните политики, или поединечни евалуации во сите држави. Мета-евалуацијата суштински, подразбира оценка на квалитетот на евалуациите кои ги спроведува Владата.

Евалуаторите на јавните политики да ги користат извештаите на ревизијата на успешност (естонски модел)

- Според четвртиот модалитет, секторите за планирање политики или одделенијата во министерствата задолжени за евалуација на политиките активно ги употребуваат извештаите за ревизиите на успешност и нивните наоди при изработка на своите анализи.

Евалуација на јавните политики како посебна активност на ВРИ (француски модел)

- Петтиот модалитет ја воведува евалуацијата на јавните политики како посебна активност на врховните ревизорски институции, независна од ревизијата на успешност. Овој модалитет, подразбира постоење два паралелни но, комплементарни процеси на евалуација на јавните политики (еден кој го спроведуваат врховните ревизорски институции и друг кој го спроведуваат владините институции).

Опции за примена на модалитетите

Опциите за примена на опишаните модалитети кои носителите на одлуки можат да ги разгледаат, се дефинирани во согласност со инструментите на јавни политики со кои е можна примена на модалитетите:

Првата опција за примена се заснова на пристапот **STATUS QUO**. Оваа опција не бара усвојување нови прописи или документи со оглед на тоа дека целосно се заснова на волјата и подготвеноста на заинтересираните страни и на актерите од двете сфери за унапредување на меѓусебната комуникација и професионалната размена.

Втората опција се заснова на пристапот **„МЕКО“ ПРАВО**. Оваа опција бара определен степен на регулаторна активност, која според својата природа е необврзувачка (упатства, препораки, итн.).

Третата опција на примена се заснова на пристапот **„ТВРДО“ ПРАВО**. Оваа опција подразбира сложена и обврзувачка регулаторна активност, односно усвојување примарно и/или секундарно законодавство. Оваа опција најмногу одговара за примена на модалитетите со кои се настојува да се воспостави одржлива врска помеѓу ревизијата на успешност и евалуацијата на јавните политики, имајќи предвид дека инструментите од необврзувачки карактер ретко доведуваат до посакуваните резултати во административните системи на трите држави кои се предмет на истражувањето.

Што е неопходно да се разгледа?

При осмислувањето стратегија за поврзување на ревизијата на успешноста и на евалуацијата на јавните политики, како и изборот на модалитетите за интеракција и опциите за нивната примена, потребно е да се нагласи дека нема однапред дефиниран пат за постигнување на целта. Одбраниот пристап во голема мера е условен со локалниот контекст со цел задоволување на специфичните потреби на секоја држава поединечно и усогласување на пристапот на воспоставување врски со институционалните аранжмани. Потребно е да се имаат предвид неколку заеднички карактеристики за Македонија, Црна Гора и за Србија.

Независноста како суштинска карактеристика на врховните ревизорски институции е загарантирана со меѓународните ревизорски стандарди и е нагласена од страна на ВРИ во државите на Западен Балкан опфатени со ова истражување. Со самото тоа, идејата за воспоставување врска помеѓу ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики е прифатлива под услов да не ја нарушува институционалната позиција на ВРИ.

Потребата од заемно учење и јакнење на свеста за институционалните улоги е од исклучителна важност, наспроти разликите кои постојат во искуството на трите држави. Врз перцепцијата на заинтересираните страни во голема мера влијае досегашната ограничена комуникација помеѓу ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики, што резултира со недоволно разбирање, како и со погрешно разбирање на улогите на двете страни. Со оглед на тоа дека поддршката на релевантните институции е клучна за одржливост на каква било врска помеѓу ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики (независно од избраниот модалитет или опција за неговата примена), од суштинска важност е институциите во чија надлежност е вршењето ревизија на успешноста и евалуацијата на јавните политики подиректно да комуницираат меѓу себе за своите цели, пристапи и техники кои ги користат во своето работење за потенцијалното синергиско дејство помеѓу двата концепта да биде на што е можно повисоко ниво.

Потребно е да се има предвид и да се оствари синергискиот ефект заедно со комплементарните процеси на реформа на јавниот сектор. На пример, програмскиот буџет е официјално воведен во сите три држави и во тек е унапредување на неговата примена. Доколку е добро спроведен во иднина, програмскиот буџет ќе преставува силна заедничка врска помеѓу ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики. Логиката е јасна: програмскиот буџет е единствен владин документ кој настојува целосно да ги поврзе целите и индикаторите со буџетските ресурси на обврзувачки начин и чие спроведување редовно се следи.

Општи препораки

Општите препораки ги истакнуваат чекорите кои нужно мораат да ги преземат сите три држави со цел поврзувањето на ревизијата на успешноста и на евалуацијата на јавните политики да биде успешно. Препораките се засновани на спроведеното истражување како и на придонесот од учесниците на регионалната конференција на оваа тема, одржана во Белград на 9. и на 10. септември 2015. година.

Препораки за ВРИ:

- Се препорачува врховните ревизорски институции да го следат развојот од областа на евалуацијата на јавните политики, да собираат и да анализираат информации за спроведените евалуации, во состав на процесот на планирање ревизија на успешноста. Информациите од извештаите за евалуација на јавните политики можат да укажат на ризиците и на нејаснотииите во спроведување на активностите на Владата како и на недостигот на веродостојни податоци. На тој начин може да се зголеми значењето на поединечни теми за иницирање ревизија на успешноста.
- При спроведување на ревизијата на успешноста, се препорачува ВРИ да посвети дел од својата работа на системските проблеми и причини за неадекватна имплементација на политиките. Со изборот на системски ориентирани теми се зголемува корисноста на извештајот за ревизија на успешноста, односно за евалуација на јавните политики, а со тоа и нивното значење за креаторите на јавните политики, како и на циклусот на креирање на политика генерално. Може да се претпостави дека промената на фокусот од ревизија на успешноста на поединечните институции кон целисходноста на спроведувањето на политиките и на владините програми е корисна од причини што ќе дојде до намалување на вниманието кое се придава на „барањето виновник“ и утврдување одговорност и ќе придонесе за подобро разбирање на проблемите во спроведување на политиките.



Нема однапред дефиниран пат за воспоставување врска помеѓу ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики. Одбраниот пристап во голема мера е условен со локалниот контекст со цел задоволување на специфичните потреби на секоја држава поединечно и усогласување на пристапот за воспоставување врски во согласност со институционалните аранжмани. Неопходно е да се има предвид:

- *Независноста како суштинска карактеристика на ВРИ;*
- *Потребата за заемно учење и јакнење на свеста за институционалните улоги;*
- *Комплементарните процеси на реформа во јавниот сектор.*

- Битно е да се воспостават соодветни механизми за следење на примената на препораките од ревизијата на успешноста, различни од механизмите кои се користат за другите видови ревизија и кои го имаат предвид специфичниот пристап на врховните ревизорски институции како и потребите на заинтересираните страни во трите држави на Западен Балкан.

Препораки за ВРИ и за владините институции:

Со цел создавање основни предуслови за остварување врска помеѓу ревизијата на успешноста и евалуацијата на јавните политики, потребно е да се изгради слика за ревизија на успешноста како посебен вид ревизија која се разликува од финансиската:

- Потребно е да се спроведат консултации помеѓу субјектите на ревизија и ревизорите на успешноста колку што е можно почесто, пред отпочнување на процесот на ревизија, како и низ различните фази на процесот на ревизија на успешноста, под услов да не се доведе во прашање независноста на ВРИ. На тој начин се постигнува субјектот на ревизија подобро да го разбере концептот на ревизијата на успешноста и нејзината цел, а со самото тоа и поквалитетен одговор на барањата од ревизорските извештаи;
- Процесот на подготовка на финалниот извештај за ревизијата на успешноста треба да се направи поинклузивен, земајќи ги предвид забелешките и сугестиите на субјектот на ревизија, преку соработка со ревизорите за успешноста. Во комуникацијата, фокусот би бил на суштинските аспекти на ревизорските

Препорак за владините институции:

- Министерствата и другите органи на јавната управа треба да ги консултираат извештаите за ревизија на успешноста при креирање и евалуација на јавните политики, имајќи ги предвид специфичните карактеристики на секоја од трите држави. Потребата од консултирање на овие извештаи е неопходно да се нагласи и да се интегрира во тековните, како и во идните реформски процеси, особено оние кои се однесуваат на управување со успешноста на јавната управа, вклучувајќи ги и реформите во планирањето и во управувањето со јавните политики;
- Потребно е да се воведат формална обврска за спроведување *ex post* евалуација на јавните политики преку примарното или секундарното законодавство, во кое би биле наведени општите видови на *ex post* евалуации кои се спроведуваат, нивото на спроведување на евалуациите (политика, буџетска програма, закон...), како и нивниот обем и зачестеност;
- Се препорачува да се делегира надлежноста за управување со евалуациите на јавните политики на единствена институција при центарот на Владата. Оваа институција не би била задолжена за нивното изведување туку би била „иницијална сила“ за нивниот развој, спроведување, надзор и унапредување на квалитетот. Оваа институција би доделувала улоги и обврски на хиерархиски пониските нивоа во структурата за спроведување евалуација на јавните политики. Постоеното јасна хиерархиска надлежност и обврска би овозможило непречено следење на функционирањето на севкупниот систем на евалуација на јавните политики.

*Специфичните препораки по држави се достапни во студијата за политика.

Ова резиме на политика е засновано на студијата за политика изработена во рамките на проектот „Ревизија на успешноста и евалуација на јавните политики – на ист или на паралелен пат?“, во рамките на Регионалната програма за поддршка на истражувањата во Западен Балкан (РРПП). Студијата за политика е резултат на истражувањето спроведено од страна на *think tank* организации кои ја сочинуваат мрежата Think for Europe (TEN).

Студијата е достапна на:
www.ten.europeanpolicy.org

За Think for Europe Network (TEN)

„Think for Europe“ е мрежа на *think tank* организации и истражувачки центри во Југоисточна Европа во чија срж е креирањето политики засновани на факти како и на промоција на европската интеграција.

Членови на TEN мрежата се непрофитни, независни *think tank* и истражувачки организации чие дејствување е фокусирано на процесот на европската интеграција и е посветено на креирањето политики засновано на факти.

Основачки организации на TEN се:

Centar za evropske politike (CEP), Белград, СРБ
www.cep.org.rs

Институт за европска политика (ЕПИ), Скопје, МК
www.epi.org.mk

Institut Alternativa (IA), Подгорица, МНЕ
www.institut-alternativa.org