



Vlada Crne Gore  
Generalni sekretarijat

# Priručnik za evaluaciju strateških dokumenata

*Jun 2022.*





Vlada Crne Gore  
Generalni sekretarijat

# Priručnik za evaluaciju strateških dokumenata

Jun 2022.



# Impresum

**Izdavač:**

Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore

**Autorka:**

Jovana Bulatović

**Grafički dizajn:**

Radna soba

**Kontakt:**

Sektor za koordinaciju, usklađenost i praćenje sprovođenja strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike – Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore

Bulevar revolucije 15, Podgorica

E-mail: [almedina.vukic@gsv.gov.me](mailto:almedina.vukic@gsv.gov.me)

Web: [www.javnepolitike.me](http://www.javnepolitike.me)

*Izrada ovog priručnika podržana je u okviru projekta "Jačanje kapaciteta za brže pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji", koji finansira norveško Ministarstvo vanjskih poslova, a sprovodi Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), u saradnji sa Ministarstvom za evropske integracije i Generalnim sekretarijatom Vlade.*



Vlada Crne Gore

 **Norway**

# Sadržaj

Uvod.....	4
<b>1. Šta je evaluacija i zašto nam je neophodna?</b> .....	4
1.1. Šta je evaluacija?.....	4
1.2. Vrste evaluacija.....	6
Na osnovu toga kada se sprovodi.....	6
Na osnovu toga zašto se sprovodi.....	6
Na osnovu toga ko je sprovodi.....	7
<b>2. Priprema i sprovođenje evaluacija strateških dokumenata u crnogorskom sistemu planiranja</b> .....	8
2.1. Ko je ko u procesu planiranja i sprovođenja evaluacija?.....	9
2.2. Koraci u pripremi i sprovođenju evaluacija.....	10
Korak 1: Planiranje evaluacije strateškog dokumenta.....	11
Korak 2: Priprema evaluacije - Formiranje referentne grupe i kreiranje evaluacionog projektnog zadatka.....	11
Korak 3: Sprovođenje evaluacije i priprema evaluacionog izvještaja.....	11
Korak 4: Sačinjavanje evaluacionog izvještaja i preporuka.....	11
Korak 5: Implementiranje preporuka evaluacije.....	12
<b>3. Priprema evaluacionog projektnog zadatka</b> .....	12
3.1. Sadržaj evaluacionog projektnog zadatka.....	12
Osnovne informacije i kontekst.....	13
Svrha evaluacije.....	13
Kriterijumi evaluacije.....	14
Evaluaciona pitanja.....	15
Metodološki pristup.....	18
Vremenski okvir i ključni rezultati.....	18
Kvalifikacije.....	19
Logistika.....	19
3.2. Savjeti za izradu evaluacionog projektnog zadatka.....	20
3.3. Podsjetnik.....	20
<b>4. Metodologija evaluacije</b> .....	21
4.1. Metode prikupljanja podataka.....	21
4.2. Kombinovanje kvantitativnih i kvalitativnih podataka.....	26
4.3. Evaluaciona matrica.....	26
<b>5. Priprema izvještaja o evaluaciji</b> .....	30
5.1. Format i sadržaj.....	30
Sažetak.....	31
Glavni tekst evaluacionog izvještaja.....	31
Svrha evaluacije, kriterijumi i evaluaciona pitanja.....	31
Osnovne informacije.....	32
Metode i ograničenja.....	32
Nalazi i zaključci.....	34
Preporuke.....	36
5.2. Podsjetnik.....	38
<b>6. Šta nakon evaluacije?</b> .....	38



## Uvod

Cilj ovog Priručnika jeste da obezbijedi smjernice nadležnim resorima Vlade Crne Gore prilikom planiranja i sprovođenja evaluacije strateških dokumenata, kao i da pruži osnovne smjernice evaluatorima za odabir metodologije i pisanje evaluacionih izvještaja kako bi se osiguralo bolje planiranje politika zasnovano na podacima.

*Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata<sup>1</sup>, kao i Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata<sup>2</sup> uspostavljen je pravni osnov za evaluacije strategija i programa u crnogorskom sistemu planiranja. Prema tome, ovaj priručnik se oslanja na pojašnjenja data u Metodologiji i Uredbi, i dalje ih razrađuje. U tom smislu, proces evaluacija se pojašnjava prvenstveno iz ugla korištenja nalaza evaluacija za unapređenje novog ciklusa planiranja, odnosno za kreiranje novih strategija i programa.*

Priručnik opisuje osnovne vrste i tipove evaluacija, ključne korake u sprovođenju evaluacija koje je potrebno pratiti; daje praktične savjete resorima kako razraditi evaluacioni projektni zadatak, ali i evaluatorima - kako razviti metodologiju evaluacije i predstaviti nalaze i zaključke evaluacije.

Smjernice i savjeti za evaluacije koje opisujemo u nastavku zasnivaju se na međunarodnim standardima dobrog planiranja organizacije SIGMA, i na dokumentima i priručnicima za evaluacije koje su razradili USAID<sup>3</sup> i OECD<sup>4</sup>. Imajući u vidu da ovim Priručnikom uspostavljam osnovne procesa evaluiranja strateških dokumenata, određene smjernice koje su date prilagođene su kontekstu i crnogorskom sistemu planiranja, te predstavljaju minimum kvaliteta koje je potrebno ispoštovati.

## 1. Šta je evaluacija i zašto nam je neophodna?

### 1.1. Šta je evaluacija?

Evaluacija je sistematična i objektivna procjena tekućeg ili završenog strateškog dokumenta, projekta, programa ili politike, njegovog sadržaja, implementacije i rezultata. Svrha sprovođenja evaluacija jeste podsticanje odgovornosti, ali i stalno učenje i unapređivanje strateškog planiranja na osnovu novih saznanja, informacija i podataka koje evaluacija obezbjeđuje.

Evaluacijom se, dakle, utvrđuje relevantnost i ispunjenje ciljeva, efikasnost razvoja, djelotvornost, uticaj i održivost strateškog dokumenta. Ona se razlikuje od monitoringa jer je u pitanju kompleksniji proces koji zahtijeva sofisticiranije analitičke vještine i stručnost u različitim metodama prikupljanja i analize podataka.

1 Službeni list CG, br. 54/2018 od 31.7.2018. godine, a stupila je na snagu 8.8.2018.

2 Dostupno na <https://javnepolitike.me/wp-content/uploads/2020/11/Metodologija-razvijanja-politika-draft3-preview-22SEP20.pdf>

3 Dostupno na: <https://usaidlearninglab.org/evaluation/evaluation-toolkit/evaluation-policy-usaid>

4 Dostupno na: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-criteria-flyer-2020.pdf>

Tabela: Razlike između monitoringa i evaluacije

	Monitoring	Evaluacija
<b>Šta?</b>	Praćenje napretka i rezultata u odnosu na predviđeni plan (očekivanja)	Procjena relevantnosti, koherentnosti, efikasnosti, efektivnosti, uticaja i održivosti strategija i programa
<b>Kako?</b>	Monitoring se vrši kontinuiranim praćenjem sprovođenja strateškog dokumenta, i to redovnim prikupljanjem podataka i sagledavanjem izvještaja o sprovođenju koji se izrađuju na godišnjem nivou.	Evaluacija se obično vrši nakon isteka perioda obuhvaćenog strateškim dokumentom. Time se postiže da se u završnom izvještaju odgovori na nalaze evaluacije, odnosno da se nalazi evaluacije uzmu u obzir tokom narednog ciklusa planiranja politika. Evaluacija predstavlja dublju analizu uticaja datog dokumenta kojim se definišu javne politike, uz odgovarajuće nalaze i zaključke koji vode konkretnim preporukama u interesu daljeg unapređenja određene oblasti.
<b>Zašto?</b>	Iz operativnih razloga – da bi se iz naučenih lekcija mogle preduzeti korektivne mjere u realnom vremenu, ukoliko je potrebno.	Iz strateških razloga – osigurati da određena politika adekvatno odgovara na identifikovane probleme i ciljeve, mapirati naučene lekcije i zaključke iz procesa sprovođenja strateškog dokumenta.
<b>Kad?</b>	U redovnim vremenskim intervalima tokom sprovođenja strateškog dokumenta (a izvještavanje minimum na godišnjem nivou)	U teoriji, evaluacija se može sprovoditi prije, tokom i nakon implementacije strateškog dokumenta, ali zbog ograničenih resursa male administracije, jedini zahtjev jeste da evaluacija bude izvršena nakon isteka perioda sprovođenja strateškog dokumenta i uvrštena u završni izvještaj.
<b>Ko?</b>	Rukovodioci i zaposleni uključeni u implementaciju strateškog dokumenta	Unutrašnje jedinice organa državne uprave koji nisu bili uključeni u proces kreiranja/ implementacije strateškog dokumenta ili spoljašnji konsultanti.

## 1.2. Vrste evaluacija

### Na osnovu toga kada se sprovodi

Na osnovu toga kada se evaluacija sprovodi, postoje takozvane *ex ante* evaluacije, srednjoročne i finalne (*ex post*). **Ex ante** evaluacije se sprovode prije ili na početku programa, **srednjoročne evaluacije** se sprovode u toku implementacije strateškog dokumenta, dok se učestalije **finalne (ex post) evaluacije** sprovode pred kraj ili nakon isteka trajanja strateškog dokumenta.

*Evaluacije strateških dokumenata u crnogorskom sistemu planiranja, najčešće će biti finalne (ex post).*

Imajući u vidu da nalazi evaluacija treba da informišu donošenje novog strateškog dokumenta, potrebno je posebno voditi računa da se sa planiranjem i sprovođenjem, evaluacija počne na vrijeme.

*S obzirom na to da proces angažovanja evaluatora i sprovođenja evaluacije može trajati od 3-6 mjeseci, kao i da nalazi moraju biti dostupni prije dostavljanja završnog izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta Vladi na usvajanje, sa planiranjem evaluacije treba krenuti **najkasnije početkom posljednje godine implementacije strateškog dokumenta.***



## Na osnovu toga zašto se sprovodi

Postoji više tipova evaluacije na osnovu toga zašto je sprovodimo i kako koristimo njene rezultate. Ovdje ćemo predstaviti samo jednu od osnovnih podjela, kako bismo bolje razumjeli svrhu evaluacije i kako se njeni nalazi mogu upotrijebiti.

Prvo, postoje evaluacije procesa sprovođenja i evaluacije učinka.

- **Procesna evaluacija** ispituje prirodu i kvalitet sprovođenja strateškog dokumenta. Odnosno, fokusira se na sami način i proces implementacije.
- **Evaluacija učinka** ispituje rezultate strateškog dokumenta, odnosno ostvareni napredak.

Međutim, ukoliko posmatramo evaluacije na osnovu toga kako ćemo ih koristiti, postoje takozvane formativne i sumativne evaluacije.

- **Formativne evaluacije** se sprovode u cilju poboljšanja politike.
- **Sumativne evaluacije** se sprovode da informišu odluke o tome da li nastaviti, proširiti ili odustati od sprovođenja (ili donošenja novog) strateškog dokumenta.

Tabela: Tipovi evaluacija – korištenje nalaza

	Formativna	Sumativna
<b>Procesna evaluacija</b>	Fokusirana na procese: Informiše odluku o potrebnom poboljšanju u načinu sprovođenja strateškog dokumenta	Fokusirana na procese: Informiše odluke o tome da li nastaviti ili odustati od sprovođenja
<b>Evaluacija učinka</b>	Fokusirana na učinak: Informiše odluke o tome kako poboljšati strateški dokument (dizajn), u smislu strukture, problema, ciljeva itd.	Fokusirana na učinak: Informiše odluke o tome da li nastaviti, proširiti ili odustati od sprovođenja

## Na osnovu toga ko je sprovodi

Bez obzira no to ko će biti odabran da sprovodi evaluaciju, potrebno je osigurati da nju vrši **nezavisni evaluator**, odnosno ekspert koji **nije bio uključen u pisanje i sprovođenje strateškog dokumenta**. Na taj način obezbjeđuje se potrebna objektivnost u analizi efekata i uspješnosti strateškog dokumenta.

Na osnovu toga ko je sprovodi, postoje tri tipa evaluacije: spoljašnja, unutrašnja i mješovita (kombinovana).

Tabela: Tip evaluacije na osnovu toga ko je sprovodi

Tip evaluacije	Opis
<b>Spoljašnja evaluacija</b>	Evaluaciju može da vrši spoljni evaluator koji ne dolazi iz sistema državne uprave. Ovaj tip evaluacije obezbjeđuje veći stepen objektivnosti, ali i zahtijeva obezbjeđivanje dodatnih sredstva za angažovanje eksternih eksperata, kao i poštovanje određenih procedura što može usporavati proces.
<b>Unutrašnja evaluacija</b>	Unutrašnju evaluaciju vrši ekspert, državni službenik, iz jedinice unutar nadležnog, ili drugog ministarstva, koji nije bio uključen u pisanje i sprovođenje strateškog dokumenta koji se evaluira.  Kod unutrašnje evaluacije, proces se odvija brže i povoljnije. Takođe, ovaj pristup omogućava razvijanje analitičkih vještina zaposlenih u javnoj upravi, ali postoji mogućnost da evaluacija ne bude u potpunosti objektivna.
<b>Mješovita evaluacija</b>	Mješovitom evaluacijom nazivamo one evaluacije koje sprovode i spoljašnji i unutrašnji evaluatori. Ovim pristupom obezbjeđuje se objektivnost u sprovođenju evaluacije. Proces evaluacije je brži jer je „teret“ podijeljen na nekoliko angažovanih strana. Međutim, i ona zahtijeva dodatna sredstva za angažovanje spoljnih eksperata.

Imajući u vidu ograničene resurse administracije, preporuka je da se spoljašnja evaluacija sprovodi za one javne politike koje su prepoznate kao prioritete u krovnim strateškim dokumentima, kao što su Srednjoročni program rada Vlade, Pravci razvoja Crne Gore, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji itd.

Kada je riječ o ostalim važnim politikama, preporučuje se sprovođenje mješovite ili unutrašnje evaluacije jer one omogućavaju brže sprovođenje analiza, ali i jačanje kapaciteta za sprovođenje evaluacija samih državnih službenika.

## 2. Priprema i sprovođenje evaluacija strateških dokumenata u crnogorskom sistemu planiranja

Princip kontinuiteta u strateškom planiranju podrazumijeva da novi dokument bude zasnovan na strateškim dokumentima koji su mu prethodili. Prema tome, organi državne uprave treba da obezbijede praćenje sprovođenja i evaluaciju postignutih učinaka prethodnih strategija i programa.

Evaluacija se planira još prilikom izrade strateškog dokumenta. Naime, pravni okvir za strateško planiranje u Crnoj Gori navodi da je jedan od obaveznih elemenata svake strategije i programa<sup>5</sup> između ostalog i *opis aktivnosti nadležnih organa i tijela za praćenje njenog sprovođenja, način izvještavanja i evaluacije*. To znači da u samom tekstu strateškog dokumenta, treba opisati kada i ko će sprovođiti evaluaciju.

*Ministarstvo nadležno za kreiranje strateškog dokumenta, sprovođenje i izvještavanje, odgovorno je i za proces evaluacije.*

U skladu sa opisanim mehanizmom za monitoring, izvještavanje i evaluaciju, potrebno je pravovremeno početi sa sprovođenjem evaluacije. Imajući u vidu da cijeli proces iziskuje 3 do 6 mjeseci (zavisno od obima), važno

<sup>5</sup> Član 2 i član 3 Uredbe o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, "Službeni list CG", br. 54/2018 od 31.7.2018. godine, a stupila je na snagu 8.8.2018.

je na vrijeme krenuti sa formiranjem referentne grupe i angažovanjem nezavisnog evaluatora. Evaluacioni izvještaj treba biti pripremljen prije usvajanja završnog izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta. A preporuke i nalaze iz evaluacionog izvještaja treba razmotriti i adresirati kroz novi ciklus strateškog planiranja.

Na kraju, prilikom planiranja, ali i sprovođenja evaluacija, ne treba zaboraviti i na princip ekonomičnosti i racionalnog planiranja. On podrazumijeva da se vodi računa o stepenu ljudskih, organizacionih, finansijskih i materijalnih resursa koji su na raspolaganju za strateško planiranje i evaluacije.

U nastavku je u kratkim crtama dat pregled glavnih aktera, ključnih koraka i nekoliko savjeta za pripremu i sprovođenje evaluacija strateških dokumenata.

## 2.1. Ko je ko u procesu planiranja i sprovođenja evaluacija?

### Rukovodilac evaluacije

Rukovodilac evaluacije dolazi iz ministarstva koje je bilo nadležno za kreiranje i koordinaciju sprovođenja, praćenja i izvještavanja o sprovođenju strateškog dokumenta. Uloga rukovodioca jeste da rukovodi radom evaluacione referentne grupe i osigura da se proces planiranja i sprovođenja evaluacije odvija u skladu sa planiranom dinamikom.

### Evaluaciona referentna grupa

Evaluaciona referentna grupa je radna grupa koja nadgleda sprovođenje evaluacije. Mogu da je čine predstavnici različitih institucija koji su bili uključeni u sprovođenje strateškog dokumenta, kao i predstavnici drugih zainteresovanih strana poput relevantnih međunarodnih organizacija, donatora, predstavnika NVO i akademske zajednice. Njena uloga je da pripremi evaluacioni projektni zadatak, provjerava kvalitet procesa, razmatra nacrt evaluacionog izvještaja. Sastaje se najmanje tri puta: na početku, tokom i na kraju procesa evaluacije. U praksi, nju će najčešće činiti isti članovi radne grupe za pripremu i praćenje sprovedena strateškog dokumenta.

### Evaluator ili evaluacioni tim

Evaluaciju strateškog dokumenta sprovodi nezavisni evaluator. To znači da se može angažovati spoljni evaluator ili evaluator iz javne uprave koji nije učestvovao u kreiranju i sprovođenju strateškog dokumenta. Postoji mogućnost odabira i „mješovite“ metode koja predstavlja kombinaciju prethodno navedenih - gdje se evaluacioni tim sastoji od spoljašnjeg i unutrašnjeg evaluatora.

Uloga evaluatora je da zajedno sa evaluacionom referentnom grupom i rukovodiocem evaluacije finalizuje metodologiju evaluacije. Konkretnije, evaluator kao ekspert može da pruži svoje sugestije za preformulisanje i preciziranje evaluacionih pitanja kao i da pruži svoj predlog odgovarajućih metoda prikupljanja i analize podataka. Evaluator onda sprovodi evaluaciju i sačinjava evaluacioni izvještaj koji dostavlja referentnoj grupi na razmatranje.

## Generalni sekretarijat Vlade

Generalni sekretarijat Vlade daje mišljenje u odnosu na strukturu i sadržaj **završnog izvještaja o sprovođenju strategije/programa** (po isteku perioda sprovođenja). Prema zahtjevima iz Metodologije, **završni izvještaj mora uključiti i pregled najvažnijih nalaza evaluacije**.<sup>6</sup> U tom smislu, kao centralno tijelo za koordinaciju politika, Generalni sekretarijat Vlade posljednja je instanca za provjeru poštovanja principa kontinuiteta, odnosno provjeru da li su relevantni nalazi i preporuke iz evaluacije adekvatno adresirani novim strateškim dokumentom/ima. Nakon što Generalni sekretarijat Vlade izda pozitivno mišljenje na završni izvještaj o sprovođenju, on može biti prosljeđen Vladi na razmatranje i usvajanje.

## 2.2. Koraci u pripremi i sprovođenju evaluacija

### Korak 1: Planiranje evaluacije strateškog dokumenta

U skladu sa Metodologijom, još u fazi planiranja javne politike, u samom tijelu strategije i programa treba navesti ključne informacije vezane za proces evaluacije tog dokumenta:

- Kad će biti izvršena evaluacija (tokom implementacije i/ili nakon implementacije strategije/programa);
- Ko će vršiti evaluaciju (spoljni evaluator ili drugo tijelo unutar ministarstva, ili će se koristiti kombinovana metoda);
- Koje su aktivnosti predviđene radi sprovođenja preporuka evaluacije;
- Je li predviđeno dovoljno vremena (nakon isteka perioda važenja strateškog dokumenta) da se nalazi evaluacije uzmu u obzir u susret narednom ciklusu planiranja politika.

### Korak 2: Priprema evaluacije - Formiranje referentne grupe i kreiranje evaluacionog projektnog zadatka

Nakon određenog perioda implementacije strateškog dokumenta, potrebno je početi sa pripremom evaluacije. Nadležna institucija (ministarstvo) u okviru ovog početnog koraka:

- Uspostavlja institucionalnu organizaciju (evaluacionu **referentnu grupu**);
- Planira potrebna **sredstva** za sprovođenje evaluacije;
- U saradnji sa drugim relevantnim institucijama definiše **evaluacioni projektni zadatak**;
- Vršiti izbor nezavisnog **evaluatora** (evaluator koji nije bio uključen u kreiranje i sprovođenje strateškog dokumenta);
- Kao dio referentne grupe daje komentare na nacrt metodologije evaluacije koju predlaže evaluator, opseg evaluacije, odabir kriterijuma evaluacije, evaluacionih pitanja.

### Korak 3: Sprovođenje evaluacije i priprema evaluacionog izvještaja

Ovo je ključna faza evaluacije kada evaluatori kreću sa radom. U okviru ove faze:

- Prikupljaju neophodne informacije kroz analizu postojećih dokumenata (između ostalog i godišnjih izvještaja o sprovođenju) i analizu dostupnih podataka. Nadležna institucija dostavlja potrebna dokumenta;

<sup>6</sup> Metodologija razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, strana 83. i str. 99-100 (obrazac mišljenja na završni izvještaj)

- Vodeći se dogovorenim metodologijom evaluacije, prikupljaju dodatne podatke koristeći se metodama poput: anketa, fokus grupa, intervjua, terenskih posjeta;
- Tokom faze sprovođenja evaluacije, referentna grupa se sastaje najmanje jednom u cilju praćenja dinamike istraživanja.

#### **Korak 4: Sačinjavanje evaluacionog izvještaja i preporuka**

U ovoj fazi evaluatori pišu izvještaj i dostavljaju ga referentnoj grupi na komentare. U okviru ove faze:

- Evaluator finalizuje odgovore na evaluaciona pitanja;
- Evaluator priprema izvještaj koji obuhvata zaključke i preporuke evaluacije;
- Referentna grupa daje komentare na nacrt evaluacionog izvještaja;
- Referentna grupa razmatra preporuke evaluacije.

#### **Korak 5: Implementiranje preporuka evaluacije**

Nakon sačivanja izvještaja potrebno je razmotriti kako će se preporuke sprovesti, odnosno kako će se javna politika poboljšati na osnovu novih saznanja. Prema tome, u posljednjoj fazi, kojom i zatvaramo ciklus javne politike, potrebno je osigurati da:

- Nadležno ministarstvo distribuira evaluacioni izvještaj i komunicira nalaze istraživanja, posebno prema Generalnom sekretarijatu Vlade i drugim zainteresovanim stranama;
- Nadležno ministarstvo adekvatno sumira ključne nalaze i preporuke iz evaluacionog izvještaja u okviru završnog izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta;
- U zavisnosti od prirode preporuke iz evaluacionog izvještaja, potrebno ih je adresirati kroz novi strateški dokument ili reviziju postojećeg.

## **3. Priprema evaluacionog projektnog zadatka**

### **3.1. Sadržaj evaluacionog projektnog zadatka**

Evaluacioni projektni zadatak predstavlja plan za sprovođenje evaluacije koji opisuje posao koji evaluator treba da obavi. Sadrži informacije o svrsi i obimu evaluacije, opisuje očekivane rezultate evaluacije, vremenski okvir i budžet koji stoji na raspolaganju. Evaluacioni projektni zadatak razvija ministarstvo nadležno za sprovođenje strateškog dokumenta i evaluaciona referentna grupa. Nezavisni evaluator finalizuje metodologiju evaluacije, i u saradnji sa referentnom grupom dolazi do konačne liste pitanja na koja evaluacija mora odgovoriti.

Evaluacioni projektni zadatak sadrži informacije koje oni koji sprovode evaluaciju moraju znati:

- Svrha evaluacije;
- Istorijat strateškog dokumenta ili aktivnosti koje se evaluiraju;
- Kriterijume evaluacije;
- Predlog pitanja na koja evaluacija mora odgovoriti;
- Očekivani rezultati;
- Kriterijumi za odabir evaluatora i
- Vremenski okvir za evaluaciju strateškog dokumenta.

U nastavku su date smjernice za sačinjavanje evaluacionog projektnog zadatka čija bi struktura i sadržaj trebalo da prati sugestije date u svakom od navedenih podnaslova.

## Osnovne informacije i kontekst

U okviru ovog odjeljka potrebno je opisati **kontekst i trenutni status strateškog dokumenta**, kao i druge informacije koje će pomoći evaluatoru da razumije **istoriju dokumenta i dosadašnji učinak**.

Ovdje se ukratko navode ključni problemi koje je strategija ili program trebalo da riješi. Te informacije će se najčešće naći u analizi stanja i problema u samom strateškom dokumentu. Ukoliko se strateški dokument odnosi na određeno geografsko područje, regiju i/ili na određenu ciljnu grupu, i to je potrebno naglasiti.

U ovom odjeljku poželjno je navesti i koji će sve dokumenti mimo strategije i izvještaja o sprovođenju biti dostupni evaluatorima. Konkretno, potrebno je utvrditi postojanje i dostupnost relevantnih izvora informacija o učinku, i prethodnih izvještaja o evaluaciji, ukoliko ih je bilo. Uključivanje sažetka o vrsti dostupnih podataka, vremenskog okvira i naznaka njihovog kvaliteta i pouzdanosti pomoći će evaluatoru da u najboljoj mjeri iskoristi sve podatke koji su već dostupni. U tom smislu, od velikog značaja može biti i napomena da li postoji pasoš indikatora za konkretni strateški dokument.

## Svrha evaluacije

Dobar evaluacioni projektni zadatak treba da sadrži navode o tome zašto se evaluacija sprovodi, odnosno – šta je svrha evaluacije. Takođe, potrebno je pojasniti ko će koristiti rezultate evaluacije i kako.

Generalno, evaluacije se sprovode kako bi se unaprijedila efektivnost. Međutim, u ovom odjeljku projektnog zadatka, potrebno je navesti konkretniju svrhu koja eksplicitno povezuje evaluaciju sa budućim odlukama koje će donositi Vlada Crne Gore sa svojim partnerima.

Svrha evaluacije u crnogorskom sistemu planiranja najčešće će biti da se:

- Ustanovi na koji je način potrebno izmijeniti i prilagoditi postojeći strateški dokument;
- **Informiše donošenje novog strateškog dokumenta.**

Što je jasnija svrha, veća je vjerovatnoća da će evaluacija proizvesti vjerodostojne i korisne nalaze, zaključke i preporuke koji se mogu koristiti za postizanje veće djelotvornosti i rezultata.

Prilikom navođenja svrhe evaluacije potrebno je voditi računa o sljedećem:

- **Svrha evaluacije treba da bude u skladu sa pitanjima evaluacije**, ali ne i da bude puko prepisivanje pitanja.
- **Svrha bi trebalo biti u skladu s vremenskim okvirom evaluacije**, odnosno sa "životnim ciklusom" strateškog dokumenta koji se evaluira.
- Na primjer, evaluacija čija je glavna svrha informisanje narednog strateškog dokumenta treba osigurati da će evaluacija biti sprovedena nakon što je strategija/program generisao dovoljno dokaza za informisanje, ali prije donošenja glavnih odluka o dizajnu za nastavak strategije/programa.

## Kriterijumi evaluacije

Sva strateška dokumenta treba da budu *relevantna* za dati kontekst; *koherentna* sa drugim intervencijama; da *postizu* zacrtane ciljeve; da daju rezultate na *efikasan* način; i da imaju pozitivne dugoročne efekte (učinak) sa *održivim* rezultatima.

Imajući to u vidu, prilikom kreiranja evaluacionog projektnog zadatka, potrebno je odrediti perspektivu iz koje želimo procjenjivati uspješnost strateškog dokumenta – da li je to njegova: **relevantnost, koherentnost, efektivnost, efikasnost, uticaj, održivost.**

Upravo se ovi različiti načini sagledavanja dokumenta nazivaju **kriterijumima evaluacije**.<sup>7</sup> U zavisnosti od svrhe i opsega evaluacije možemo birati na koje kriterijume će se evaluacija oslanjati. Zajedno, ovi kriterijumi daju sveobuhvatniju sliku strateškog dokumenta, procesa implementacije i rezultata. Ali, i ukoliko se ne odaberu svi, u evaluacionom projektnom zadatku važno je navesti zašto su neki kriterijumi izostali.

U nastavku je bliže pojašnjen svaki od navedenih OECD kriterijuma:

### **Relevantnost:**

Da li je strateški dokument (ili jedan njegov dio) odgovorio na prave potrebe u društvu?

Kriterijum posmatra odnos između potreba i problema i ciljeva djelovanja - stvari se mijenjaju vremenom – određeni ciljevi mogu biti postignuti ili zamijenjeni; potrebe i problemi se mijenjaju, i nove se pojavljuju.

### **Koherentnost:**

Kolika je usklađenost strateškog dokumenta?

Kriterijum ispituje kompatibilnost i usklađenost strateškog dokumenta s drugim strategijama, projektima, javnim politikama u zemlji, sektoru ili instituciji.

### **Efektivnost:**

Da li su intervencijom dostignuti ciljevi?

Kriterijum mjeri stepen postignuća ciljeva ili koliko se očekuje da budu postignuti, odnosno mjeri stepen do kojeg je određena aktivnost ili grupa srodnih aktivnosti dovela do postizanja ciljeva na koji se odnose.

### **Efikasnost:**

Koliko se dobro koriste resursi? Odnos između upotrebljenih resursa (ljudskih i finansijskih) i promjena koje su oni proizveli (pozitivnih ili negativnih). Efikasnost mjeri proizvedeno – kvalitativno i kvantitativno – u odnosu na uloženo.

### **Uticaj:**

Koja se promjena dostigla intervencijom? Promjene koje očekujemo da će se dogoditi usljed sprovođenja. Uticaji mogu da se dogode tokom različitih vremenskih okvira, kao i da utiču na različite subjekte. Uticaji mogu biti pozitivni i negativni, neposredni i posredni, planirani ili neplanirani, u oblasti bilo koje dimenzije (društvene, ekonomske, ekološke, političke, itd.)

<sup>7</sup> Ažurirani OECD kriterijumi za evaluacije. Dostupno na: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluation-criteria-flyer-2020.pdf>

**Održivost:**

Da li će dobrobiti trajati i nakon završetka strateškog dokumenta?

Kriterijum implicira nastavak reformi, otpornost na rizik i mjeri vjerovatnoću da će se dobrobiti određene aktivnosti nastaviti nakon prestanka finansiranja od strane donatora. Projekti moraju, između ostalog, biti ekološki, kao i finansijski održivi.

**Odabir kriterijuma: O čemu treba voditi računa?**

- Kriterijume ne treba upotrebljavati mehanički. Važno je da se razumiju i sagledaju u kontekstu strateškog dokumenta na koji se primjenjuju.
- Ono što pokušavamo da saznamo (evaluaciona pitanja – vidjeti objašnjenja ispod) i kako namjeravamo koristiti odgovore treba da informišu kako se kriterijumi tumače i analiziraju.
- Odabir kriterijuma zavisi od svrhe evaluacije.
- Prilikom odabira kriterijuma, treba razmotriti potencijalna ograničenja: dostupnost podataka, vrijeme i metodološka razmatranja koja mogu uticati na to kako (i da li) je određeni kriterijum pokriven.

**Evaluaciona pitanja**

Važan element evaluacionog projektnog zadatka je predlog liste pitanja na koja želimo da dobijemo odgovor kroz evaluaciju. Ova pitanja treba da budu usklađena sa svrhom evaluacije i očekivanom upotrebom. **Pitanja se u kasnijoj fazi dodatno unapređuju u saradnji sa evaluatorom.**

Dok participativni proces, kroz rad referentne grupe, neizbježno vodi ka široj listi početnih pitanja, važno je na kraju tu listu svesti na ograničen broj onih prioriternih na koja je zaista neophodno dobiti odgovor. **Zadržite samo ona pitanja od suštinskog značaja za svrhu evaluacije gde je Vlada Crne Gore spremna da obezbijedi posvećenost rukovodioca, vrijeme i budžetska sredstva.**

Pored preciziranja pitanja na koja evaluator treba da da odgovor, dobro napisan evaluacioni projektni zadatak ukazuje na prioritet dodijeljen svakom pitanju evaluacije. To se može postići postavljanjem redoslijeda važnosti.

Konačno, **odjeljak o pitanjima treba da identifikuje sva pitanja evaluacije za koja se očekuje da podaci budu razvrstani po polu, kao i da naznači pitanja za koja se očekuje analiza različitih uticaja strateškog dokumenta na muškarce i žene.**

U tabeli ispod je lista mogućih pitanja koja se odnose na šest pomenutih „uglova“ gledanja strateškog dokumenta, odnosno kriterijuma evaluacije.



Tabela: Kriterijumi i evaluaciona pitanja

Kriterijum	Pitanja
<b>Relevantnost</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Do koje mjere su ciljevi, aktivnosti strateškog dokumenta i dalje relevantni?</li> <li>2. U kojoj mjeri je strateški dokument relevantan u odnosu na realne potrebe građana, privrede, NVO sektora?</li> <li>3. U kojoj mjeri je strateški element relevantan u odnosu na potrebe žena i muškaraca?</li> <li>4. Do koje mjere ciljevi koji su definisani u dokumentu odgovaraju postojećim prioritetnim potrebama i kapacitetima u Crnoj Gori?</li> <li>5. U kojoj mjeri su zainteresovane strane bile uključene u razvoj strateškog dokumenta?</li> <li>6. Koliko je strateški dokument povezan i usklađen sa procesom evropskih integracija?</li> </ol>
<b>Koherentnost</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Do koje mjere postoji sinergija i međusobna veza između strateškog dokumenta i drugih dokumenata/projekata koje sprovodi ista institucija / vlada?</li> <li>2. Postoji li usklađenost strateškog dokumenta s relevantnim međunarodnim normama i standardima?</li> <li>3. Postoji li komplementarnost, usklađenost i koordinacija s drugim akterima i državama u datoj oblasti politike?</li> <li>4. U kojoj mjeri strateški dokument stvara dodatnu vrijednost uz izbjegavanje dupliranja napora?</li> <li>5. U kojoj mjeri je strateški dokument usklađen s relevantnim međunarodnim standardima rodne ravnopravnosti?</li> </ol>
<b>Efektivnost</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Je li sprovođenje strateškog dokumenta i pratećih akcionih planova teklo na osnovu planirane dinamike tokom važenja strateškog dokumenta?</li> <li>2. Je li i koliko svaka od aktivnosti/mjera doprinijela postizanju planiranog učinka?</li> <li>3. Do kog ste tim djelovima strategije/programa?</li> <li>9. Jesu li međusektorska pitanja (rodna ravnopravnost, ekologija, itd.) dovoljno uključena u ovu strategiju i njenu realizaciju?</li> </ol>
<b>Efikasnost</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Je li strategija realizovana na najefikasniji način u poređenju sa alternativama? U kojoj mjeri su troškovi srazmjerni postignutim dobrotima?</li> <li>2. Koliko je bila adekvatna institucionalna i organizaciona struktura za koordinaciju, praćenje, izvještavanje o sprovođenju (da li je podsticala ili ometala sprovođenje strateškog dokumenta)?</li> <li>3. Koliko su srazmjerni bili troškovi ove intervencije koje su imale različite grupe zainteresovanih strana imajući na umu raspodjelu pripadajućih dobiti?</li> <li>4. Postoje li mogućnosti za pojednostavljenje propisa ili smanjenje bespotrebnih regulatornih troškova bez narušavanja planiranih ciljeva strateškog dokumenta?</li> </ol>
<b>Uticaj</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Šta se dogodilo kao rezultat sprovođenja strategije? Koju stvarnu razliku je proizvela strategija za korisnike?</li> <li>2. Šta se dogodilo kao rezultat sprovođenja strategije u pogledu napredovanja u oblasti ispunjavanja kriterijuma za pristupanje EU, i stvarne razlike za raznovrsne korisnike?</li> <li>3. Na koliko ljudi je uticala strategija i na koje načine (pozitivne i negativne)?</li> <li>4. Kako je sprovođenje strategije uticalo na položaj žena u društvu, a kako na položaj muškaraca?</li> <li>5. Koje bi bile najvjerovatnije posljedice kada bi se prestalo sa ili odustalo od aktivnosti iz postojećeg strateškog dokumenta?</li> </ol>
<b>Održivost</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Koliko su institucije zainteresovanih strana osmislile i unijele u svoje planove i sisteme potrebne povratne informacije i mehanizme praćenja koji će osigurati samostalno obnavljanje (prilagođavanje) kako bi se postigli ciljevi?</li> <li>2. Koliko su pozitivni efekti strategije i akcionih planova nastavljeni i nakon prestanka finansiranja (donatorskog ili iz budžeta)?</li> <li>3. Koliki je stepen održivosti kapaciteta institucija koje su prepoznate kao zainteresovane strane iz strategije i akcionih planova?</li> <li>4. Koliko je održivo buduće djelovanje u datoj oblasti javne politike u pogledu finansiranja?</li> </ol>

## Metodološki pristup

U ovom odjeljku potrebno je opisati **tip evaluacije** i, po mogućnosti, navesti neke **prijedloge metoda prikupljanja podataka** koje smatrate da bi evaluator mogao koristiti. U tom smislu, korisno je u timu koji razvija projektni zadatak imati članicu/člana koji posjeduje metodološka znanja i vještine.

**Svakako, odabrani evaluator će u kasnijoj fazi odrediti najprikladniji metodološki pristup (vidjeti poglavlje „Metodologija“) na osnovu kriterijuma, vrste pitanja i informacije o dostupnim podacima.**

Takođe, preporučuje se da evaluatoru pružite i pregled izvora informacija za svako pitanje, koje će on/ona koristiti za dalju razradu i pripremu evaluacione matrice.

*Tabela: Pitanja i izvori informacija*

Evaluaciono pitanje	Izvor informacija
<i>Navesti evaluaciono pitanje</i>	<i>Navesti koji je izvor informacija (relevantna dokumenta, izvještaji, eksperti) koje je potrebno konsultovati zarad dobijanja odgovora na postavljeno pitanje.</i>
PRIMJER	
Do koje mjere postoji sinergija i međusobna veza između strateškog dokumenta i drugih dokumenata/ projekata koje sprovodi ista institucija / vlada?	<p>Dokumenti: Sredjoročni program rada Vlade, Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, strateška dokumenta iz sektora <i>Demokratija i dobro upravljanje – Dobra uprava</i>.</p> <p>Eksperti: Rukovodioci Sektora za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne politike; rukovodioci Ministarstva evropskih poslova; rukovodioci Ministarstva javne uprave.</p>

## Vremenski okvir i ključni rezultati

Projektni zadatak mora jasno naznačiti šta se očekuje od evaluatora da isporuči, u kojoj formi i u kom vremenskom roku. U najmanju ruku, od evaluatora se očekuje da dostavi referentnoj grupi sljedeće:

- metodologiju evaluacije,
- nacrt izvještaja o evaluaciji,
- konačni izvještaj o evaluaciji,
- instrumente za prikupljanje podataka (npr. pitanja korištena za fokus grupe, pitanja korištena za ankete itd).

Metodologiju evaluacije bilo bi dobro podijeliti sa zainteresovanim stranama, kao i sa implementacionim partnerima prije nego što bude finalizovana.

Napomena u projektnom zadatku da je referentnoj grupi potrebno dostaviti nacrt izvještaja o evaluaciji omogućiće timu da pruži povratne informacije prije podnošenja konačnog izvještaja.

## Kvalifikacije

Dobar evaluacioni projektni zadatak opisuje koje neophodne kvalifikacije evaluator treba da posjeduje. Vještine koje se obično zahtijevaju su:

- evaluacijska ili metodološka ekspertiza,
- iskustvo sprovođenja evaluacije u Crnoj Gori ili u regionu,
- poznavanje jezika,
- stručnost i prethodno iskustvo rada u relevantnim sektorskim politikama, itd.

Imajući u vidu da evaluacije moraju biti nezavisne, bilo da je riječ o internim ili eksternim evaluacijama, to znači da evaluaciju mora da vodi stručnjak koji nije učestvovao u kreiranju ili sprovođenju strateškog dokumenta.

***Generalni sekretarijat Vlade ohrabruje predstavnike ministarstava, koji nijesu učestvovali u pisanju ili implementaciji strateškog dokumenta, da budu uključeni u sprovođenje evaluacija. Na ovaj način gradili bi se kapaciteti državne uprave, ali i unaprijedilo međusektorsko razumijevanje javnih politika.***

## Logistika

Projektni zadatak pruža informacije potencijalnim evaluatorima o svim mogućnostima i ograničenjima koji bi mogli uticati na evaluaciju. Navodi i očekivani period sprovođenja evaluacije, identifikujući sve rokove koji moraju biti ispoštovani. Dobro planiranje i efikasna podrška od strane referentne grupe uveliko doprinose efikasnosti evaluatora/tima za evaluaciju.

Za evaluacije koje uključuju složene dizajne i/ili metode prikupljanja podataka istraživanja, plan sprovođenja mora omogućiti dovoljno vremena. Na primjer, treba predvidjeti vrijeme za razvoj, pripremu i prethodno testiranje instrumenata istraživanja, obuku anketara i analizu podataka.

Budžetska razmatranja moraju biti dio procesa donošenja odluka za razvoj evaluacionog projektnog zadatka od samog početka. Predložena evaluaciona pitanja, metode, vremenski okvir i potrebna stručnost moraju biti u ravnoteži jedno s drugim, ali i sa budžetskim ograničenjima. Ključni aspekt procijenjenog budžeta je broj dana koji zahtijevaju evaluatori da bi ispunili sve zadatke, a na osnovu čega se obračunava njihova naknada.

### 3.2. Savjeti za izradu evaluacionog projektnog zadatka

- **Uspostaviti ravnotežu između pitanja na koja želite odgovore i resursa koje imate na raspolaganju.**

Prilikom izrade evaluacionog projektnog zadatka i kreiranja pitanja na koje evaluacija treba dati odgovor, neophodno je voditi računa da broj i složenost postavljenih pitanja bude u skladu sa vremenskim okvirom i budžetom predviđenim za sprovođenje evaluacije.

Nekada i tokom same evaluacije, evaluator može uz konsultacije ponovo razmotriti i prilagoditi određene elemente projektnog zadatka.

- **Ostaviti prostora za fleksibilnost**

Tokom same evaluacije, moguće je da se pojave nepredviđeni izazovi, te je korisno ostaviti prostora u projektnom zadatku za eventualne izmjene, posebno u dijelu metodologije. Fleksibilnost je potrebna i poželjna, jer evaluator kasnije, tokom sprovođenja evaluacije, može imati ideje o neophodnim izmjenama u npr. metodama prikupljanja i analizi podataka.

- **Planirati dovoljno vremena za izradu evaluacionog projektnog zadatka**

Kreiranje projektnog zadatka za evaluaciju umnogome utiče na sami kvalitet evaluacije i korisnost preporuka i nalaza evaluacije. Prema tome, važno je posvetiti dovoljno vremena za planiranje evaluacije, koje podrazumijeva, između ostalog, prikupljanje relevantnih izvještaja, informacija i podataka, kao i izgradnju odnosa sa svim zainteresovanim stranama. Važno je ostaviti dovoljno vremena za konsultacije sa drugim resorima, akademskom zajednicom i nevladinim organizacijama koji mogu biti i članovi referentne grupe. Potrebno je planirati vrijeme i za razmatranje i uključivanje njihovih sugestija na evaluacioni projektni zadatak. Ukoliko postoji mogućnost, bilo bi poželjno u sami proces uključiti i stručnjaka za evaluacije.

- **U kreiranje evaluacionog projektnog zadatka uključiti više zainteresovanih strana**

Uključivanje više zainteresovanih strana u kreiranje projektnog zadatka za evaluaciju poželjno je jer može poboljšati listu pitanja na koja treba odgovoriti i povećati prihvatanje svrhe i procesa evaluacije. Ovo će u krajnjem dovesti do veće upotrebe nalaza, zaključaka i preporuka evaluacije. Značajan doprinos procesu mogu dati, ne samo institucije uključene u sprovođenje strateškog dokumenta, već i akademska zajednica, nevladine organizacije, parlament, donatori, međunarodne organizacije itd.

### 3.3. Podsjetnik

Prilikom izrade projektnog zadatka za evaluaciju, može se koristiti sljedeća lista kao podsjetnik na najvažniji sadržaj. Potrebno je osigurati da dokument ima sve neophodne elemente:

ELEMENTI PROJEKTOG ZADATKA ZA EVALUACIJU	DA	NE
Da li je naveden uvod i opis konteksta?		
Navodi li se cilj evaluacije?		
Navode li se odabrani OECD kriterijumi za evaluaciju?		
Navode li se pitanja na koja evaluacija treba da odgovori?		
Predlažu li se moguće metode prikupljanja i analize podataka?		
Navode li se očekivani rezultati evaluacije?		
Navode li se potrebne kvalifikacije evaluatora/članova evaluacionog tima?		
Određuje li se vremenski okvir za sprovođenje evaluacije?		
Navodi li se budžet koji je na raspolaganju za sprovođenje evaluacije?		

## 4. Metodologija evaluacije

Nakon kreiranja projektnog zadatka za evaluaciju, a onda i odabira evaluatora, pristupa se finalizovanju metodologije (vidi u nastavku). **Na tome će raditi sami evaluator, uz finalni dogovor sa referentnom grupom, odnosno rukovodiocem evaluacije.**

Ovo poglavlje Priručnika posebno je namijenjeno onima koji učestvuju u finalizovanju metodologije evaluacije, odnosno razmatranju koje su metode prikupljanja podataka najadekvatnije za dolaženje do odgovora na postavljena evaluaciona pitanja.

### 4.1. Metode prikupljanja podataka

Evaluacija treba da koristi metode koje generišu najviši kvalitet i najvjerodostojnije dokaze kojima se odgovara na evaluaciona pitanja. Prilikom odabira metoda, potrebno je uzeti u obzir vrijeme, budžet i druga praktična ograničenja. S obzirom na prirodu javne politike koja se evaluira, i kvalitativne i kvantitativne metode daju vrijedne nalaze, a kombinacija oba često je najbolji pristup.

Nema jedinstvene evaluacione metodologije ili nekog pristupa koji je nužno bolji od drugih. Odabir metoda prikupljanja i analize podataka zavisiće od evaluacionih pitanja, izvodljivosti i potrebnog nivoa strogosti radi informisanja konkretnih odluka.

Svakako, metode evaluacije treba da koriste podatke razvrstane po polu i uključe razmatranje rodni odnosa u svim relevantnim oblastima. A metodološke prednosti i ograničenja potrebno je posebno navesti u izvještajima o evaluaciji.

U nastavku, opisaćemo neke od **najčešće korištenih metoda za prikupljanje podataka i opisati kada i kako mogu da se koriste.**

## PREGLED POSTOJEĆIH DOKUMENATA

Pregled dostupnih informacija sprovodi se kroz analizu izvještaja o sprovođenju strateškog dokumenta koji se evaluira, ali i svih povezanih strateških dokumenata i projekata, javno dostupne statistike itd.

**Ključna dokumenta vezana za strategiju i program koji se evaluiraju:** strategija, redovni izvještaji o sprovođenju, pasoš indikatora, bilješke sa sastanaka, budžetska dokumentacija, RIA za strateški dokument koji se evaluira i RIA za zakone koji su bili predviđeni strateškim dokumentom, dokumentacija o procjeni uticaja strateškog dokumenta na životnu sredinu.

**Prethodna istraživanja:** korištenje nalaza iz evaluacijskih i istraživačkih studija koje su prethodno sprovedene za iste ili blisko povezane oblasti od velike je koristi za razumijevanje javne politike. To daje sliku o tome šta se može mjeriti, koja vrsta podataka je dostupna, jesu li postojale određene „praznine“ u prethodnim istraživanjima koje je potrebno sada nadoknaditi. Preporučujemo, dakle, da se pruži osvrt na istraživanja prethodnih evaluatora, ali i da se sagledaju relevantni radovi akademske zajednice i izvještaji nevladinih organizacija.

**Zvanična statistika:** prikupljanje statističkih podataka koje objavljuju vladini organi i agencije ili druge institucije poput međunarodnih organizacija. To uključuje kvantitativne i/ili kvalitativne informacije o svim glavnim oblastima života građana kao što su ekonomski i društveni razvoj, uslovi života, zdravlje, obrazovanje, životna sredina.

## DUBINSKI INTERVJUI

S obzirom na to da, kako i sama riječ kaže, dubinski intervju služe da bi se dobile informacije i mimo početnih i površinskih odgovora na postavljena pitanja, ovi intervjui često traju prilično dugo. Intervjui se mogu organizovati više puta sa jednim učesnikom. Kod ove metode obično se koriste:

- **Nestrukturirani pristup** - pripremaju se samo tematska područja i teme za razgovor, umjesto standardnih pitanja. Imaju formu prirodnog razgovora u kome se postavljaju potpitanja kada god je potrebno.

- **Polustrukturirani pristup** - kombinuje oslanjanje razgovora na okvirne teme ali i na unaprijed pripremljena pitanja. Polustrukturirani intervjui se oslanjaju na kombinaciju otvorenih i zatvorenih pitanja.

Kod vođenja dubinskih intervjuja korisno je imati na umu nekoliko savjeta:

- Ne treba osuđivati i reagovati na stavove ispitanika - Prosuđivanje ili kritika mogu djelovati kao prepreke u komunikaciji, pa je važno zadržati otvorenost tokom procesa intervjuja. Ako ispitanici uoče da bi mogli biti kritikovani zbog stavova, manje je vjerovatno da će otvoreno podijeliti svoje mišljenje.
- Biti fleksibilan/na i prilagodljiv/a - Ljudske interakcije su složene i odgovori ljudi na pitanja su rijetko predvidivi, tako da dobri anketari treba da znaju kako u svakom trenutku da odgovore na izazove i osiguraju da se ispuni osnovna svrha vođenja intervjuja.
- Biti stpljiv/a - Dozvolite ispitanicima da govore slobodno i da se otvore tempom koji im lično odgovara.
- Dobri anketari su pažljivi, uočavaju suptilne znakove kao što su izrazi lica, govor tijela i ton glasa.
- Slušati aktivno svog sagovornika/cu – treba paziti šta govori i u potpunosti se fokusirati na odgovore, te posvetiti punu pažnju sagovorniku dok ne završi.
- Parafrazirajući ono što je sagovornik/ca rekao/la potvrditi da je slušanje aktivno i da je prenesena poruka ispravno primljena. Parafraziranje takođe ima dodatnu prednost jer primorava govornika da se u potpunosti usredsredi na razgovor, čime se ograničava ometanje.
- Obraćajući pažnju na ton i emocionalni sadržaj, anketar može bolje razumjeti poruke koje se šalju.

## INTERVJUI SA KLJUČNIM ZAINTERESOVANIM STRANAMA

Ovi intervjui vode se sa stručnjacima koji su dobro informisani o određenim aspektima strateškog dokumenta odnosno javne politike koja se evaluira.

Intervjui sa ključnim zainteresovanim stranama su, dakle, kvalitativni, dubinski intervjui od 15 do 35 ljudi odabranih zbog njihovog neposrednog znanja o temi i samo su okvirno strukturirani – oslanjaju se na listu pitanja o kojima će se raspravljati. Oni više liče na uobičajen razgovor o temi, omogućavajući slobodan protok ideja i informacija. Evaluator spontano postavlja pitanja, traži informacije i hvata bilješke.

Kada se koristi ova metoda prikupljanja podataka/informacija?

Intervju sa ključnim zainteresovanim stranama koristi se kada je važno razumjeti različite perspektive, ponašanja i motivacije partnera u sprovođenju strateškog dokumenta, a sve kako bi se objasnili nedostaci i uspjesi neke aktivnosti.

Ova metoda se koristi kako bi se generisale preporuke.

Takođe, ovi intervjui se koriste u cilju tumačenja kvantitativnih podataka. Na primjer, nakon prikupljanja i analize podataka dobijenih anketiranjem, mogu se sprovesti intervjui sa ključnim zainteresovanim stranama kako bi se razumjelo zašto kvantitativni podaci pokazuju određene rezultate. Sa druge strane, ovi intervjui se mogu sprovesti i prije početka prikupljanja kvantitativnih podataka što bi pomoglo u definisanju pitanja koja su relevantna za kreiranje te kvantitativne studije.

## ANKETE

Za sprovođenje ankete potrebno je pripremiti upitnik. Upitnik je skup pisanih pitanja koji ima za cilj da dobije određene informacije od odabranih ispitanika, kao na primjer: informacije o stavovima, preferencijama i činjeničnim informacijama ispitanika.

Upitnici se šalju uzorku - manjoj populaciji koja je statistički reprezentativna za širu populaciju o kojoj je riječ. Tri primarna tipa uzorkovanja uključuju: **slučajno uzorkovanje** (u kojem svaka jedinica populacije ima vjerovatnoću da bude uključena u uzorak) i **neslučajno uzorkovanje** (u kojem su određeni elementi populacije namjerno isključeni iz mogućnosti da budu dio uzorka). **Stratifikovano uzorkovanje** takođe uključuje identifikovanje podpopulacija iz ukupne populacije, koje se zatim nasumično uzorkuje.

Nakon što evaluator odredi uzorak, ispitanicima se postavljaju pitanja: slanjem upitnika elektronskom poštom, vođenjem telefonskih anketa, postavljanjem pitanja jedan na jedan (vođenje strukturiranih intervjua) itd. Svaki pristup ima svoje prednosti i nedostatke i može biti manje ili više prikladan u zavisnosti od konteksta, troškova, fleksibilnosti, tačnosti i očekivanih stopa odgovora. Imajte na umu da se pristupi mogu kombinovati.

Pitanja koja se postavljaju u anketama su sistematska – ista pitanja se postavljaju svakom ispitaniku, u istom formatu i redoslijedu. Obično se predstavljaju u obliku upitnika, ali mogu biti i u formi **strukturiranog intervjua**.

Pitanja mogu biti otvorena ili zatvorena (iako se otvorena pitanja često kodiraju u kvantitativne skale odgovora tokom analize). A mogu imati jedan od nekoliko oblika:

- Dihotomno: ispitanici biraju između dvije opcije za odgovor;
- Lista: ispitanici biraju između liste od više od dvije stavke, od kojih se bilo koja može odabrati;
- Kategorija: ispitanik bira između jedne od nekoliko kategorija koje se međusobno isključuju (kao što su starosni rasponi, npr. 20-29, 30-39, itd.);
- Rangiranje: od ispitanika se traži da stave nekoliko stavki u rangirani redoslijed
- Količina: od ispitanika se traži da navede tačan ili približan broj;
- Mreža: ispitanicima se prikazuje tabela ili tabela kako bi odgovorili na dva ili više pitanja istovremeno;

- Skale ocjenjivanja: od ispitanika se traži da ocijene stavke ili fraze prema unaprijed postavljenim kriterijima. Najčešća skala ocjenjivanja je Likertova skala koja traži nivo slaganja na simetričnoj skali za određenu izjavu;
- Usmeno: od ispitanika se traži da daju verbalne odgovore, izraze ili komentare.

Jedan od ključnih aspekata anketiranja je i kako obezbijediti potrebnu stopu odgovora među ispitanicima. U nastavku je nekoliko generalnih savjeta koji će pomoći da se dobije potreban broj odgovora:

- Unaprijed poslati pozive obavještenja ispitanicima, predstaviti cilj evaluacije, kao i kada ispitanik/ca može očekivati da dobije upitnik/ili usmeno da odgovori na pitanja;
- Kreirati upitnike koji su „prilagođeni ispitanicima“ – što kraći (idealno jedna stranica), jasno napisani, laki za popunjavanje;
- Istaći značaj njihovog doprinosa i potencijala pozitivnog uticaja na društveno pitanje učešćem u anketi.

### FOKUS GRUPE

Fokus grupe su tip grupnog intervjua koji je dizajniran da istraži stavove ljudi. Može se koristiti da se sazna koja su pitanja od najveće važnosti za zajednicu ili određenu grupu kada je malo ili nimalo informacija dostupno. Na primjer, mogu se organizovati sa korisnicima socijalnih usluga, predstavnicima NVO koji koriste Vladina sredstva za finansiranje projekata, službenicima koji sprovode određene javne politike. One su vrlo česta tehnika, ali mogu biti loše izvedene ako nisu dobro isplanirane i facilitirane.

Fokus grupe mogu pomoći u određivanju najboljih opcija za unapređenje, ili utvrđivanju uzoraka neuspješnog sprovođenja programa. Takođe, mogu dati sliku o problemima sa kojima se zajednica suočava, a na kojima će se onda zasnivati dalja istraživanja ili konsultacije.

U nastavku je nekoliko praktičnih savjeta za organizovanje i sprovođenje diskusija u okviru fokus grupe:

- Jednu fokus grupu obično čini homogena grupa od 8-12 ljudi koji su nasumično odabrani;
- Na fokus grupi se diskutuje oko šest pitanja, pri čemu se prvo počinje od opštih, a onda postaju konkretnija;
- Važno je da moderator/ka ima vještine facilitacije jer mora da vodi diskusiju postavljanjem otvorenih pitanja dok istovremeno upravlja dinamikom grupe;
- Fokus grupe obično traju oko 1,5 – 2 sata.

### POSMATRANJE

Ovaj metod ne uključuje prikupljanje podataka direktno od pojedinaca ili grupa, već posmatranjem pojedinaca, grupa i stvari. Na primjer, evaluatori politike obrazovanja, odnosno nekog njenog segmenta, mogu poći na teren i posmatrati fizičko stanje škole, dostupnost lokacije, dostupnost toaleta, biblioteke i igrališta. Evaluator može posmatrati broj dječaka i djevojčica u učionici, korišćene tehnike podučavanja i vrste resursa koje djeca koriste.

Postoji više tipova posmatranja, ali u ovom slučaju se izdvaja jedna koja se naziva „**posmatranje bez učestvovanja**“. Ova opcija se koristi za bolje razumijevanje određenog fenomena ulaskom u zajednicu ili društveni sistem koji se ispituje, dok posmatrač ostaje izdvojen od aktivnosti koje posmatra. Tako na primjer, ova metoda se koristi ukoliko se želi saznati više o pružanju nekih upravnih usluga ili socijalnih usluga. Konkretno, može se posmatrati interakcija građana sa socijalnim radnicima u procesu prijave i odobrenja prava na socijalna davanja.

Posmatranje počinje opservacijom širokog opsega kako bi se dobio pregled okruženja, a onda se prelazi na fokusirano posmatranje, u kojem se počinje obraćati pažnja na uži dio aktivnosti koje su od najvećeg značaja. Posmatranje treba završiti kada se postigne teoretsko zasićenje, odnosno kada se posmatranjem više ne dobijaju nova saznanja.

Posmatranje se često koristi u dodiru s drugim metodama prikupljanja podataka i može ponuditi „nijansirane i dinamičnije“ oslikavanje situacija koje se ne može dobiti drugim metodama.



## 4.2. Kombinovanje kvantitativnih i kvalitativnih podataka

Korištenje i kvantitativnih (brojevi) i kvalitativnih (tekst, slike) podataka je preporučljivo jer se na taj način ograničenja jedne vrste podataka nadoknađuju prednostima druge. I zaista, većina evaluacija se oslanja na obje. Zašto?

- Kvalitativni podaci mogu obogatiti nalaze dobijene kroz kvantitativne podatke. Na primjer, zvanična statistika može da kaže nešto o broju žena preduzetnica u odnosu na broj muškaraca preduzetnika, ali ti se nalazi mogu bolje razumjeti kroz npr. fokus grupe u kojima preduzetnice iznose svoja iskustva i prepreke u pokretanju posla.
- Nekada se može početi od prikupljanja kvalitativnih podataka, npr. od razgovora sa zainteresovanim stranama, koje pomažu u stvaranju određene slike i hipoteze, koja se kasnije provjerava kroz prikupljanje kvantitativnih podataka koje tu hipotezu mogu da opovrgnu ili podrže.

Međutim, važno je unaprijed planirati kako će se ovo kombinovanje sprovesti.

## 4.3. Evaluaciona matrica

Centralni element metodologije evaluacije je evaluaciona matrica koja predstavlja glavni analitički okvir za evaluaciju. U njoj se utvrđuje kako će se doći do odgovora na svako evaluaciono pitanje. Evaluaciona matrica pruža jasan pogled kriterijuma evaluacije, pitanja, izvora i metoda prikupljanja podataka.

Detaljnu evaluacionu matricu predlaže odabrani evaluator, a finalizuje se u saradnji sa rukovodiocem evaluacije, odnosno referentnom grupom. Međutim, kao što je navedeno na samom početku, rukovodilac i referentna grupa u evaluacionom projektnom zadatku mogu dati određene, generalne elemente metodologije evaluacije. Na primjer, mogu preporučiti evaluacioni pristup, ključna pitanja na koja žele da dobiju odgovor i neke od metoda prikupljanja podataka i potencijalne grupe ispitanika. Ovime se daju šire smjernice evaluatoru kada pristupi razradi evaluacione matrice, kao i okvir mogućnosti koji je u skladu sa resursima i vremenom koji stoji na raspolaganju za evaluaciju.

Ne postoji jedan univerzalno prihvaćeni način kreiranja evaluacione matrice. Zato je u nastavku predstavljena prvo jedna uproštena varijacija, kao primjer minimuma zahtjeva, dok druga tabela predstavlja detaljniju matricu. Prijedlog tabele daje pojašnjenje kako se ona popunjava, kao i jedan ilustrativni primjer.

Tabela: Uprošteni primjer evaluacione matrice

Kriterijum	Evaluaciono pitanje	Izvor informacija	Metod prikupljanja podataka
<i>Ovdje navesti OECD kriterijum.</i>	<i>Ovdje treba navesti na koje evaluaciono pitanje želimo dobiti odgovor. Svako pitanje neka bude u zasebnom redu zbog bolje preglednosti.</i>	<i>Ovdje treba navesti koje su to informacije potrebne za evaluaciju i kako i gdje se mogu dobiti (npr. baze podataka, prethodna istraživanja, eksperti u datoj oblasti politike itd).</i>	<i>Ovdje treba opisati odgovarajuće metode prikupljanja podataka kao što su fokus grupe, intervjui, ankete itd.</i>
Primjer			
EFEKTIVNOST	U kojoj mjeri je <b>šest</b> ciljeva Strategije reforme javne uprave (RJU) ostvareno? Da li je i koliko dobro svaka intervencija/mjera doprinijela ostvarivanju rezultata?	Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija.  Ostali kontekstualni i analitički dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija: o Ministarstvo javne uprave (MJU) o Predstavnici relevantnih organa vlasti o Predstavnici međunarodnih organizacija o Predstavnici organizacija civilnog društva  Ispitanici u anketama	Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim prioritetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa

Drugi primjer evaluacione matrice ilustruje sličan, ali detaljniji pristup.

Navode se kriterijumi koje će evaluacija pokriti, odgovarajuća **evaluaciona pitanja**, odnosno – “šta želimo da saznamo evaluacijom”. Nadalje, za svako evaluaciono pitanje pruža se i **kriterijum ocjene**, a svaki kriterijum ocjene ima svoj **indikator**.

Za svako pitanje potrebno je navesti kriterijume ocjene uz pomoć kojih će se doći do konačnog odgovora na postavljeno evaluaciono pitanje. To su ustvari hipoteze koje se istražuju, a koje će evaluacija podržati ili opovrgnuti.

Indikatori u evaluacionoj matrici određuju kako se ocjenjuje učinak ili napredak za svaki od navedenih kriterijuma.

Tabela: Primjer detaljnije razrađene evaluacione matrice

Evaluciono pitanje	Kriterijumi ocjene	Indikatori ocjene	Izvor informacija	Metod prikupljanja podataka
Kriterijum: Efektivnost				
Oblast Strategije: Organizacija i odgovornost u sistemu javne administracije				
2. U kojoj mjeri je <b>šest</b> ciljeva Strategije RJU ostvareno? Da li je i koliko dobro svaka intervencija/ mjera doprinijela ostvarivanju rezultata?	JC 2.1 - <i>Aktivnosti strategije RJU doprinijele su napretku u smislu Organizacije i odgovornosti u sistemu javne uprave</i>	I2.1.1 – Postojanje materijalnih dokaza (primjeri zakona ili propisa, institucionalne promjene...) da su intervencije strategije RJU implementirane unutar okvira strategije doprinijele napretku u oblasti organizacije i odgovornosti sistema javne uprave	Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitički dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija: o MJU o Predstavnici relevantnih organa vlasti o Predstavnici međunarodnih organizacija o Predstavnici organizacija civilnog društva  Ispitanici u anketama	Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim prioritetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa
	JC2.2 – <i>Postoji pojačana kontrola zakonitosti i ekspeditivnosti rada organa javne uprave</i>	I2.2.1 - Stepem promjena u smislu ekspeditivnosti rada organa javne uprave (kvalitativna procjena)  I2.2.2 – Stepem promjene u smislu dostupnosti relevantnog materijala za podršku (zakona, podzakonskih akata, znanja i iskustva, institucionalnih okvira, itd.) za usvajanje unaprijeđenih praksi od strane korisnika i standarda integracije u EU  I2.2.3 – Stepem promjena u smislu postojanja jednoobraznih pravila za formiranje, upravljanje i nadzor koji se tiču svih organa na državnom nivou	Programski i izvještajni dokumenti na strateškom i nivou AP i institucija  Ostali kontekstualni i analitički dokumenti i izvori  Ključni davaoci informacija: o MJU o Predstavnici relevantnih organa vlasti o Predstavnici međunarodnih organizacija o Predstavnici organizacija civilnog društva  Ispitanici u anketama	Analiza dokumentacije fokusirana na godišnje preglede i izvještaje o napretku: doprinos rezultata strategije RJU i strategija nacionalnim prioritetima razvoja i indikatorima  Intervjui sa ključnim davaocima informacija  Grupne diskusije  Anketa

## 5. Priprema izvještaja o evaluaciji

Navedene smjernice o glavnom sadržaju evaluacionih izvještaja uspostavljaju minimum kriterijuma o načinu predstavljanja nalaza evaluacije. Ovim kriterijumima se može služiti i referentna grupa prilikom razmatranja kvaliteta nacrtu evaluacionih izvještaja koje joj dostavlja tim za evaluaciju. Oni predstavljaju i koristan resurs za nezavisne evaluatore strategija i programa dajući im savjete kako da struktuiraju izvještaj.

Ukratko, prilikom izrade izvještaja, važno je voditi računa o sljedećem:

- Izvještaj treba da pokriva sva dogovorena evaluaciona pitanja;
- Za prikupljanje i analizu podataka treba da se koriste adekvatne metode;
- Važno je adekvatno analizirati kako data javna politika utiče na položaj muškaraca, a kako na položaj žena;
- Nalazi, zaključci i preporuke treba da budu konkretni, koncizni i potkrijepljeni snažnim kvantitativnim i/ili kvalitativnim dokazima.

### 5.1. Format i sadržaj

Izvještaj o evaluaciji bi trebalo da sadrži najmanje sljedeće: **naslovnu stranu, sažetak, glavni tekst, preporuke i priloge.**

Glavni tekst izvještaja treba da sadrži svrhu evaluacije i pitanja, osnovne informacije o strateškom dokumentu, metode i ograničenja, te nalaze i zaključke. Preporuke se mogu posmatrati kao poseban element, jer u praksi one ne moraju nužno biti dio evaluacionog izvještaja. **Međutim, u cilju unapređenja ciklusa javnih politika i bolje koordinacije, one bi trebalo da budu uvijek zahtijevane od evaluacijskog tima i dostavljene referentnoj grupi na razmatranje.**

Sami tekst izvještaja može biti podijeljen na različite načine. Ipak, preporuka je poštovanje opšteprihvaćenog redoslijeda, predstavljenog u nastavku, kako bi se obezbijedila uniformnost. Ukoliko bi ga se timovi budu pridržavali, ova struktura može olakšati donosiocima odluka brzo pronalaženje potrebnih informacija od značaja.

#### Sažetak

Kao i kod redovnih i završnih izvještaja o sprovođenju strateških dokumenata, i izvještaj o evaluaciji mora imati sažetak na najviše dvije strane, koji sumira sljedeće ključne informacije:

- Svrha evaluacije
- Evaluaciona pitanja
- Strateški dokument ili dijelovi strateškog dokumenta koji se evaluiraju
- Metode evaluacije
- Najvažniji nalazi i zaključci
- Preporuke

Sažetak ne treba da prikazuje nove informacije u odnosu na ono što je predstavljeno u samom tekstu izvještaja jer on podrazumijeva samo skraćenu verziju. Ipak, ne zaboravite da on postoji kao zaseban, samostalan dio izvještaja.

**Sažetak će najčešće čitati donosioci odluka koje je potrebno brzo i koncizno informisati o nalazima evaluacije.**

## Glavni tekst evaluacionog izvještaja

Većina izvještaja o evaluaciji sastoji se od glavnog teksta. Kao što je napomenuto, ovo bi trebalo da uključuje djelove koji opisuju svrhu evaluacije i evaluaciona pitanja, pruži kontekst, navede korištene metode i ograničenja, te nalaze, i zaključke. Međutim, izvještaj može razdvojiti ova poglavlja drugačije ili ih predstaviti drugim redoslijedom. U svakom slučaju, važno je da svaki ključni element izvještaja bude prisutan.

### **Svrha evaluacije, kriterijumi i evaluaciona pitanja**

Ovaj odjeljak bi trebalo da sadrži opis svrhe evaluacije, kriterijume i evaluaciona pitanja na otprilike jednoj do dvije stranice.

Kod opisa svrhe evaluacije treba jasno naznačiti zašto se evaluacija sprovodi, uz navođenje kriterijuma i evaluacionih pitanja, koja su uvijek povezana sa ciljem evaluacije.

U okviru ovog podnaslova, važno je naglasiti koja pitanja evaluacije zahtijevaju podatke razvrstane po polu, korištenje rodno osjetljivih metoda prikupljanja podataka i analizu razlika u odnosu na pol.

### **Osnovne informacije**

U ovom dijelu evaluacionih izvještaja, treba sažeti sve relevantne, osnovne informacije na otprilike jednu do tri stranice, i jasno naznačiti sljedeće:

- Šta je predmet evaluacije (npr. strategija/program/akcioni plan, ili dio strateškog dokumenta koji se evaluira, na primjer strateški ili operativni ciljevi, grupa aktivnosti ili neka određena intervencija unutar aktivnosti),
- Vremenski okvir koji pokazuje datume sprovođenja strateškog dokumenta,
- Glavni događaji koji su uticali na implementaciju dokumenta koji se evaluira,
- Izvori finansiranja strateškog dokumenta koji se evaluira, i
- Osvrt na implementacione partnere.

Kako bi se predstavio kontekst i dao uvod u nalaze istraživanja, izvještaj o evaluaciji treba da pruži kratke osnovne informacije o strateškom dokumentu koji se evaluira. Dakle, neophodno je dati pregled sektorske politike kojoj dokument pripada, a onda opisati i specifičan problem koji se pokušava strateškim dokumentom riješiti. Imajući u vidu da svaki strateški dokument mora imati analizu stanja, preporuka je da **polazna osnova evaluacionom timu prilikom pripreme ovog odjeljka bude drvo problema.**

U nastavku, kada god je moguće, potrebno je predstaviti i teoriju promjene strateškog dokumenta, odnosno opisati koji su dugoročni ciljevi koji se žele postići, kako se do željene promjene dolazi, koji su uslovi neophodni za promjenu. Ili jednostavno – potrebno je dati kratak pregled kako se strateški dokument bavi identifikovanim problemom.

Takođe, u ovom dijelu mogu biti uključene i druge relevantne osnovne informacije, kao što su sve promjene koje su se dogodile od početka sprovođenja strateškog dokumenta, opis ciljne grupe i geografsko područje na koji se strateški dokument odnosi, ukoliko je to relevantno.

## Metode i ograničenja

U ovom poglavlju potrebno je pružiti detaljan opis, na jednoj do tri stranice, metoda evaluacije, zašto su izabrane, kao i njihove prednosti i ograničenja. Ako je potrebno više prostora, dodatne detaljne informacije o metodama mogu se dostaviti u aneksu.

Izveštaj o evaluaciji mora identifikovati relevantne dokumente koji su korišteni u analizi: planovi, zakoni, analize koji su djelovi strateškog dokumenta, kao i izvore informacija o učinku. Ovdje je potrebno navesti koji su sve izvještaji o praćenju sprovođenja konsultovani, kao i eventualno alternativni izvještaji civilnog sektora. Takođe, važno je navesti izvore zvanične statistike.

Svi izvještaji o evaluaciji moraju opisati i korištene metod(e) za prikupljanje i analizu podataka uključujući strategiju uzorkovanja, broj dana terenskog rada i sastav tima za evaluaciju, ukoliko je u pitanju tim. Ove informacije treba da budu praćene opisom prednosti i ograničenja metodologije evaluacije i drugih faktora koji su uticali na kvalitet evaluacije.

Na osnovu ovog odeljka, čitalac bi trebalo da bude u stanju da razumije šta je tim za evaluaciju uradio i da donese utemeljenu procjenu o vjerodostojnosti nalaza i zaključaka, kao i o osnovnoj metodologiji evaluacije. Metode evaluacije treba da odgovaraju direktno pitanjima koja se postavljaju i da generišu najkvalitetnije i najvjerodostojnije dokaze, uzimajući u obzir vrijeme, budžet i druge faktore.

Da bi se pokazao odnos između evaluacijskih pitanja i metoda, korisno je uključiti tabelu koja navodi svako evaluacijsko pitanje, odgovarajući metod evaluacije koja se koristila za prikupljanje i analizu podataka, izvore podataka, veličine uzoraka i ograničenja.

### Primjer opisa metoda

#### *Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020. u Crnoj Gori<sup>8</sup>*



Analiza dokumentacije počela je pregledom dostupnih godišnjih izvještaja kao i drugim sekundarnim izvorima o statusu implementacije strategije RJU a naročito ishoda intervencija na institucionalnim promjenama širom javne uprave Crne Gore (...). Pregled dokumentacije obezbijedio je uvid u implementaciju i rezultate Strategije RJU, a evaluator je izvukao niz hipoteza koje su unakrsno provjerene i potvrđene tokom istrage na terenu, a što je obuhvatilo:

- **Individualne i grupne intervjue** sa 24 ključna davaoca informacija (KI). Pregled dokumentacije pružio je uvid u mjeru u kojoj su različiti akteri iz vlasti, donatori i razvojni partneri i civilno društvo. Evaluator, u bliskoj saradnji sa MJU i EUD, izradio je listu potencijalnih ključnih pružaoća informacija koji će se intervjuisati u okviru opsega evaluacije. Svi identifikovani ključni izvori informacija intervjuisani su tokom terenske posjete Podgorici tokom februara 2020. godine (*Vidi listu KI u Aneksu 2*).

Proces evaluacije takođe je obuhvatio dvije onlajn ankete glavnih zainteresovanih strana koje su angažovane u implementaciji (i monitoringu) Strategije RJU, tj. Anketu za institucije centralnog nivoa vlasti i Anketu za lokalne samouprave (LS). (...)

## Primjer opisa ograničenja

### *Evaluacija Strategije inovativne djelatnosti Crne Gore za period 2016-2020.<sup>9</sup>*



#### **Limitirana raspoloživost adekvatnih podataka posebno po nivou ishoda/uticaja rezultata**

*Primjetan je nedostatak podataka o realizovanim aktivnostima koji se odnose na Strategiju i njene aktivnosti, a samim tim je ograničeno i tumačenje ostvarivosti ciljeva Strategije u svijetlu sekundarne dokumentacije. Naime, promatrajući same rezultate Strategije osim direktnih izvještaja i dokumenata proizašlih iz resornog Ministarstva ne postoji dovoljno jasan i sistematizovan skup podataka koji bi išli u prilog tumačenju ili potvrđivanju ostvarenih rezultata.*

#### **Dostupnost podataka u različitim dokumentacijama**

*Promatrajući dokumentaciju koja nije direktni proizvod MER ili srodnih institucija, primjećuje se nedostatak podataka koji bi išli u prilog potvrdi postignutih rezultata. Ovo se posebno odnosi na statističke podatke koji bi išli u prilog sprovedenim mjeram podrške i aktivnostima, kao i rezultatima koji su ostvareni u navedenom periodu.*

*Ne postoji adekvatna dokumentaciona osnova koja bi svjedočila o aktivnostima subjekata ostvarenih u sklopu inovativne djelatnosti.*

## Nalazi i zaključci

Nalazi i zaključci treba da čine većinu glavnog dijela izvještaja, sintetizirajući ono što je naučeno tokom evaluacije i prezentirajući to na jednostavan i logičan način.

Nalazi su empirijske činjenice zasnovane na podacima prikupljenim tokom evaluacije i ne bi se trebalo oslanjati samo na mišljenje, čak ni stručnjaka. Zaključci sintetiziraju i tumače nalaze, a svaki zaključak treba da bude potkrijepljen najmanje jednim nalazom. Čitalac bi trebalo da bude u stanju razaznati koji dokazi podržavaju zaključke.

Izveštaj o evaluaciji mora da da osvrt na sva evaluaciona pitanja. Preporuka je da evaluacioni izvještaj svojom strukturom prati pitanja za evaluaciju, kako bi zainteresovani čitaoci mogli brzo i jednostavno doći do odgovora koji ih zanima. Kada god je moguće, pokušajte pratiti i logičku strukturu samog strateškog dokumenta (podjela na strateške i operativne ciljeve).

Podatke treba i vizuelno predstaviti u grafikonima, tabelama, i mapama koji su lako čitljivi kako bi se demonstrirali dokazi koji podržavaju zaključke. Sve grafike moraju imati naslov i biti jasno označene.

## Primjer predavljanja nalaza evaluacije

### *Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020. u Crnoj Gori*



#### DJELOTVORNOST

EQ 2. U kojoj mjeri je šest Ciljeva Strategije RJU ostvareno? Da li je i koliko dobro svaka intervencija/mjera doprinijela ostvarivanju rezultata?

Ovaj odjeljak predavlja evaluativnu procjenu ostvarenja planiranih rezultata Strategije RJU i organizovan je po stubovima strategije. Upućivanje na JC iz Matrice evaluacije izvršeno je za sve nalaze kako bi se pokazale međusobne veze i referentni okvir evaluacije.

#### Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave

*Nalaz 6. Aktivnosti na izradi zakonodavstva implementirane u okviru strategije RJU postavile su snažnu osnovu za unaprijeđenu Organizaciju i odgovornost u sistemu javne uprave, naročito kada je riječ o zapošljavanju službenika i u javnom sektoru. Doprinos je konstatovan u snaženju službeničkog sistema kroz unapređenje zakonodavne osnove, iako su konstatovani ograničeni ishodi ulaganja u Slobodan pristup informacijama, uprkos naporima da se uloži u jačanje sistema.*

**Zakonodavni okvir kojim se jača organizacija i odgovornost u čitavom sistemu javne uprave osnažen je i predavlja snažan temelj za dalje jačanje sistema (JC2.1, JC2.2, JC2.4).** Dokazi prikupljeni putem revizije dokumentacije i intervju sa zainteresovanim stranama pokazuju da je nova zakonodavna osnova usvojena tokom trajanja Strategije RJU 2016-2020 (npr. Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnim sporovima, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o državnoj upravi) bila snažan doprinos u smislu ispunjenja strateških ciljeva u ovoj oblasti, ali je njihov uticaj takođe primjetan u oblasti organizacije i odgovornosti sistema uprave. Na primjer, novi Zakon o upravnom postupku i Zakon o upravnim sporovima doprinijeli su smanjenju procenta poništenih upravnih akata od strane Upravnog suda sa 26,2% u 2017. godini na 15,7% u 2018. godini i na 13,4% u 2019. godini. (...)

U navedenom primjeru dobre prakse, može se vidjeti jasno istaknut kriterijum evaluacije – Djelotvornost (odnosno efektivnost), na koje se evaluaciono pitanje daje odgovor, i na koju oblast strategije (“Organizacija i odgovornost u sistemu javne uprave”) se nalaz odnosi. Nakon toga, predavlja se nalaz koji je praćen detaljnijim pojašnjenjima, primjerima i podacima koji ga potkrepljuju.

## Primjer predavljanja nalaza evaluacije (2)

### *Evaluacija Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori 2017-2020, jul 2020.<sup>10</sup>*



U ocjenama djelotvornosti ciljeva PAPRRa, vodili smo se odgovorima na pitanja koliko i kako kvalitetno je ostvareno postizanje rezultata i ciljeva. Važno je bilo saznati od svih aktera da li je bilo ostvarenih učinaka mimo planiranih. Generalna ocjena je da bi efikasnost morala biti bolja. (...) Sastajanje Komisije za praćenje realizacije PAPRRa dva puta godišnje je ocijenjeno nedovoljnim, a pojedini učesnici/ce su ukazali/e na osjećaj formalnog prisustva, bez dovoljno vremena za pripremu, bez pravovremenog dostavljanja materijala, bez diskusija i razmjene mišljenja.



Drugi primjer ilustruje jasno definisani nalaz i identifikovani problem (nedovoljna efikasnost), koji je potkrijepljen novim saznanjima do kojih se došlo kroz razgovore sa zainteresovanim stranama.

### Primjer zaključaka (1)

#### *Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020. u Crnoj Gori*



##### **Zaključak 4. Strategija je bila relativno djelotvorna.**

U čitavom paketu intervencija koji je predviđen u strategiji RJU 2016-2020 najdjelotvornije je bilo ulaganje u normativni okvir po svim strateškim stubovima. Strategija kao okvir i formiranje posebnog ministarstva zaduženog za njenu implementaciju bili su važni motori djelotvornosti, naročito kada je riječ o normativnom okviru. Normativni okvir, iako predstavlja snažnu i održivu osnovu za dalje napore, nužno ne znači da je do promjena u pristupima i svijesti došlo odmah u nekim slučajevima, kao što je slučaj sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, normativni okvir značio je dodatni teret sistema (u smislu pritužbi i zloupotrebe sistema), suprotstavljajući se istinskim naporima Vlade da obezbijedi veću transparentnost i odgovornost. Ulaganje u institucionalne okvire i kapacitete u čitavoj javnoj upravi takođe je bilo djelotvorno, i donijelo je bolje prepoznavanje, razumijevanje i promjene ukorijenjenih praksi u upravnim postupcima i pružanju usluga, iako su slabosti i dalje vidljive u smislu sistema javne uprave zasnovanog na zaslugama, optimizacije i održavanju i daljem jačanju ostvarenih etapa u pružanju usluga, transparentnosti, participaciji i dijalogu sa građanima. Djelotvornost intervencija za povećanje kvaliteta koordinacije i sistema planiranja politike bila je visoka i zahtijeva dalje ulaganje da bi se održali postignuti rezultati i pristupi koje je postavio sistem.

### Primjer zaključaka (2)

#### *Evaluacija Strategije inovativne djelatnosti Crne Gore za period 2016-2020.*



##### **Finansijska konstrukcija**

Zaključak 3. Veoma važan segment Strategije koji nije na adekvatan način tretiran jeste finansijska konstrukcija te jasno određene nadležnosti pojedinih institucija za implementaciju određenih aktivnosti. Nedostatak definisanog budžeta i jasno definisanih nadležnosti i odgovornosti može dovesti do ograničenih rezultata. Strategija treba predstavljati osnov za planiranje budžeta za svaku kalendarsku godinu koji bi bio raspoređen onim institucijama koje su zadužene za implementaciju pojedinih aktivnosti. Na taj način, samo praćenje realizacije Strategije bilo bi mnogo efikasnije i te bi moglo da ukaže na propuste i brzu korektivnu reakciju radi ostvarivanja zacrtanih ciljeva.

## Preporuke

Preporuke su konkretne radnje koje evaluator predlaže referentnoj grupi.

**One moraju biti utemeljene na nalazima i zaključcima koji se predstavljaju u tijelu izvještaja.** Čitalac bi trebalo da bude u mogućnosti da lako razazna koji dokazi podržavaju koje preporuke. To znači da je potrebno napraviti jasnu vezu između nalaza i preporuka.

### Primjer preporuka (1)

#### *Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020. u Crnoj Gori*



Preporuka 1. Novu strategiju treba zasnivati na jasno artikuliranim definicijama osnovnih termina na kojima se temelje strateški pravci. Na osnovu njih, nova strategija treba da obuhvati jasnu Logiku intervencije (i Teoriju promjene) što bi služilo kao osnova za razradu vladinih strategija za ispunjavanje reformskih ciljeva.

Preporuka 2. Osigurati da se sprovedu polazne osnove a na osnovu njih postavljaju ciljevi, naročito za intervencije u izgradnji kapaciteta i optimizaciji, kroz sprovođenje detaljne procjene polazne osnove za sve prioritete oblasti strategije.

Preporuka 3. Ulaganje u depolitizaciju i institucionalizaciju sistema zasnovanog na zaslugama unutar javne uprave i dalje su kritični prioriteti i nedovršeni posao za sljedeći ciklus reformi.

### Primjer preporuka (2)

#### *Evaluacija Strategije inovativne djelatnosti Crne Gore za period 2016-2020.*



**Preporučuje se osiguravanje jasno definisanih budžetskih sredstava za realizaciju svake pojedinačne aktivnosti.** Kroz precizno budžetiranje osigurava se planski pristup obezbjeđivanju neophodnih sredstava za realizaciju svih aktivnosti definisanih u Strategiji te kvalitetan input za formiranje budžeta svih institucija nosioca aktivnosti koje su definisane u Strategiji. Na ovaj način Vlada precizno utvrđuje budžetska sredstva, osigurava njihovo obezbjeđenje i eliminiše faktor nedostatka sredstava za ispunjavanje pojedinih obaveza nosioca aktivnosti koji su definisani u Strategiji.

### Primjer preporuka (3)

#### *Evaluacija Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, Finalni izvještaj, 20. april 2021.*



- Postavite realističan vremenski okvir za izradu novog PFM-a

Izrada novog PFM-a trebalo bi biti prioritet, ali prekratki vremenski okvir bi došao po cijenu kvaliteta i osjećaja vlasništva nad dokumentom (ownership).

- Razmotrite uključivanje horizontalnih tema kao ciljeva

Tri međusektorske teme su ključne za sistem upravljanja javnim finansijama: transparentnost, vještine ljudskih resursa i IT sistemi.

## 5.2. Podsjetnik

Prilikom izrade izvještaja o evaluaciji ili procjene njegovog kvaliteta, može se koristiti sljedeća lista kao podsjetnik. Važno je osigurati da dokument ima sve neophodne elemente:

ELEMENTI IZVJEŠTAJA O EVALUACIJI	DA	NE
Sadrži li izvještaj sažetak koji pokriva sve ključne elemente?		
Opisuje li izvještaj svrhu evaluacije?		
Navodi li izvještaj evaluaciona pitanja?		
Navode li se kriterijumi evaluacije?		
Navode li se metode prikupljanja i analize podataka, kao i ograničenja?		
Navodi li se predmet evaluacije?		
Da li su nalazi zasnovani na podacima?		
Da li su nalazi razvrstani po polu?		
Da li zaključci proističu iz nalaza?		
Da li su dati odgovori na sva evaluaciona pitanja?		
Da li su preporuke jasne i konkretne?		

## 6. Šta nakon evaluacije?

Kako bismo obezbijedili da nalazi evaluacije zaista utiču na dalje unapređenje sektorskih politika, evaluaciona referentna grupa treba da razmotri sve zaključke i preporuke iz evalacionog izvještaja.

Evaluacioni izvještaj je neophodno distribuirati svim zainteresovanim stranama, a obavezno dostaviti resornom ministarstvu i Generalnom sekretarijatu Vlade. Takođe, **osnovne nalaze i preporuke iz evaluacionog izvještaja potrebno je uvrstiti u završni izvještaj o sprovođenju strateškog dokumenta**. Završni izvještaj dostavlja se Generalnom sekretarijatu Vlade na mišljenje, prije nego se uputi Vladi na razmatranje.

Na osnovu preporuka iz evaluacionog izvještaja, nadležno ministarstvo i radna grupa identifikuje sve korektivne mjere i aktivnosti koje je treba preduzeti za unapređenje novog ciklusa strateškog planiranja. Odnosno, planiraju se aktivnosti koje je potrebno da budu sadržane u nekom novom strateškom dokumentu, te time podržava princip kontinuiteta u procesu strateškog planiranja.

