

Priručnik o naknadnoj evaluaciji pravnih akata



Republika e Kosovës
Republika Kosova - Republic of Kosovo
Qeveria - Vlada - Government



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



IFC

International
Finance Corporation
WORLD BANK GROUP

Priručnik

O NAKNADNOJ EVALUACIJI PRAVNIH AKATA



Republika e Kosovës
Republika Kosovo – Republic of Kosovo
Qeveria – Vlada – Government

Br. 07/145
Datum: 07.06.2023.

Na osnovu člana 92. stav 4 i člana 93. stav 4 Ustava Republike Kosovo, člana 8. Zakona br. 08/L-117 o Vladi Republike Kosovo, zasnivajući se na članu 4. Uredbe br. 02/2021 o oblastima administrativne odgovornosti Kabineta premijera i ministarstava, izmenjene i dopunjene Uredbom br. 04/2021 i Uredbom br. 03/2022, u skladu sa članom 19. Poslovnika o radu Vlade Republike Kosovo br. 09/2011, Vlada Republike Kosovo, na sednici održanoj 7. juna 2023. godine, donela je sledeću:

O D L U K U

1. Usvaja se Priručnik za naknadnu evaluaciju pravnih akata u Republici Kosovo.
2. Zadužuju se Kabinet premijera i resorna ministarstva za obavljanje naknadne evaluacije pravnih akata u skladu sa uputstvima utvrđenim u Priručniku.
3. U sklopu redovnog godišnjeg planiranja rada Vlade, Pravna služba pri Kabinetu premijera koordinira proces pripreme Programa za naknadnu evaluaciju pravnih akata u saradnji sa pravnim službama ministarstava.
4. Generalni sekretar pri Kabinetu premijera odnosno nadležnih ministarstava osniva radnu grupu za obavljanje naknadne evaluacije pravnih akata, iz domena oblasti njihovih administrativnih nadležnosti.
5. Sve nadležne institucije odnosno jedinice dužne su da pruže podršku radnoj grupi u postupku naknadne evaluacije.
6. Posle razmatranja nacrt izveštaja o naknadnoj evaluaciji pravnih akata, u zavisnosti od u njemu sadržanih preporuka, nacrt izveštaja prosleđuje na razmatranje i usvajanje na sednici Vlade ili se vraća instituciji predlagaču na dopunu.
7. Preporuke iz izveštaja o naknadnoj evaluaciji uzimaju se u obzir u procesu planiranja i izrade pravnih akata.
8. Vlada Republike Kosovo zadužena je za revidiranje i ažuriranje Priručnika uz pozivanje na najbolje prakse i iskustva stečena prilikom naknadne evaluacije pravnih akata.
9. Zadužuje se Pravna služba pri Kabinetu premijera da saraduje sa nadležnim jedinicama u Skupštini Republike Kosovo u funkciji unapređenja metodologije naknadne evaluacije pravnih akata na Kosovu i post-zakonodavnog preispitivanja.
10. Priručnik za naknadnu evaluaciju pravnih akata dat je kao prilog uz ovu odluku.

11. Stupanjem na snagu ove Odluke stavlja se van snage Odluka Vlade br. 03/38 od 15. jula 2015. godine.

12. Odluka stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo.

Aljbin KURTI
[potpis]

Predsednik Vlade Republike Kosovo

Dostaviti:

- Zamenicima premijera
- Svim ministrima (ministarkama)
- Generalnom sekretaru pri KP
- Arhivi Vlade

SADRŽAJ

7 | SKRAĆENICE

DEO 1. UVOD

- 10 | 1.1. O Priručnikut
- 10 | 1.2. Šta je naknadna evaluacija pravnih akata?
- 13 | 1.3. Zašto je važna naknadna evaluacija?
- 13 | 1.4. Sistem naknadne evaluacije na Kosovu

DEO 2. PLANIRANJE I NAKNADNA EVALUACIJA

- 16 | 2.1. Izbor pravnog akta koji će biti predmet evaluacije
- 18 | 2.2. Izbor opsega naknadne evaluacije pravnog akta

DEO 3. IZRADA TJ. OSMIŠLJAVANJE NAKNADNE EVAKUACIJE

- 20 | 3.1. KORAK 1: Izrada „lanca rezultata“
- 22 | 3.2. KORAK 2: Izbor vrste evaluacije
- 25 | 3.3. KORAK 3: Utvrđivanje kriterijuma i pitanja za evaluaciju
- 28 | 3.4. KORAK 4. Određivanje pokazatelja učinka
- 30 | 3.5. KORAK 5: Određivanje zahteva za podacima / prikupljanje podataka
- 31 | 3.6. KORAK 6: Izrada „Evaluacione matrice“

DEO 4. ORGANIZACIONI ASPEKTI

- 34 | 4.1. Vrste resursa potrebnih za evaluaciju
- 35 | 4.2. Izrada/projektovanje i realizacija naknadne evaluacije od strane institucije predlagača ili kroz spoljno angažovanje
- 36 | 4.3. Priprema izveštaja o naknadnoj evaluaciji
- 37 | 4.4. Kontrola kvaliteta
- 37 | 4.5. Postupanje po nalogima iz izveštaja

PRILOZI

- 44 | Prilog A.1. Uloge i odgovornosti za naknadnu evaluaciju na Kosovu
- 46 | Prilog A.2. Kako odabrati pravni akt za naknadnu evaluaciju?
- 48 | Prilog A.3. Analiza zainteresovanih strana kod naknadne evaluacije
- 54 | Prilog A.4. Vrste evaluacije
- 60 | Prilog A.5. Metode prikupljanja podataka
- 63 | Prilog A.6. „Matrica evaluacije“
- 64 | Prilog A.7. Spisak kontrole kvaliteta
- 65 | Prilog A.8. Ilustrovana naknadna evaluacija: „Zakon o savetodavnim uslugama za ruralni razvoj“

Skraćenice

Za potrebe ovog Priručnika, sledeće skraćenice imaju navedena značenja:

Institucija predlagač - Kabinet premijera ili resorna ministarstva koji predlažu, izrađuju ili vrše naknadnu evaluaciju.

OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PUP	Procena uticaja propisa
PoRV	Poslovníkom o radu Vlade Republike Kosovo
BDP	Bruto domaći proizvod
PZ	Projektni zadatak
KP	Kabinet premijera (Vlada Republike Kosovo)
ZL-ZKM	Pravna služba pri Kabinetu premijera

Uvod

Proteklih nekoliko godina, Kabinet premijera i ministarstva preduželi su važne korake na unapređenju planiranja i pripreme zakonodavnih predloga putem šireg angažovanja zainteresovanih strana i sistematičniju izradu idejnih dokumenata.

Međutim, zakonodavstvo može da ostvari svoje ciljeve samo ako je obezbeđena njegova primena. Zato je važno da se prati proces sprovođenja zakona i time osigura postizanje zacrtanih ciljeva. To predstavlja glavni cilj u sklopu napora Pravne službe pri Kabinetu premijera u izvršenju zakonskih reformi.

U tom pravcu već nekoliko godina Pravna služba pri Kabinetu premijera i ministarstva rade na evaluaciji sprovođenja zakona. U tom smislu, Odluka Vlade 03/38 iz 2015. godine je, kroz usvajanje priručnika za naknadnu evaluaciju zakonodavstva, prvi put postavila osnove za vršenje naknadne evaluacije zakonodavstva na Kosovu. U procesu usvajanja priručnika i rada Pravne službe pri Kabinetu premijera na kontinuiranom podizanju kapaciteta kroz organizovanje obuka i unapređenja prakse u vršenju tih evaluacija, resorna ministarstva stekla su iskustvo i stručnost na polju naknadne evaluacije zakonodavstva.

U cilju dlajeg unapređenja metodologije za vršenje naknadne evaluacije pravnih akata izrađen je ovaj Priručnik koji je zatim ažuriran u skladu sa najnovijom međunarodnom praksom u naknadnoj evaluaciji zakonodavstva. Glavni cilj ovog Priručnika je pojednostavljivanje uputstava koja doprinose vršenju naknadne evaluacije. Ukratko, svrha Priručnika je da bude praktičan, lak za razumevanje i korišćenje, ali tako da ujedno pruži detaljne informacije kako treba raditi naknadnu evaluaciju, time što nudi kontrolne liste, šablone i praktične primere prema kojima se upravlja vršenje te evaluacije.

Zatim, Pravna služba pri Kabinetu premijera svesna je da je ovaj Priručnik samo jedan korak na dugačkom putu ka izradi opsežnijih i relevantnijih izveštaja kod naknadne evaluacije. Za ostvarenje tog cilja potrebno je da svi odgovorni zvaničnici koji učestvuju u tim evaluacijama usvoje koncepte i alate iz Priručnika koji podržavaju naknadnu evaluaciju.

Iz tog razloga, realizacija reformi u oblasti zakona je zajednička odgovornost državne uprave koja doprinosi unapređenju procesa evaluacije sprovođenja zakonodavstva. Zbog toga Pravna služba pri Kabinetu premijera podstiče sve aktere uključene u proces naknadne evaluacije da koriste ovaj Priručnik, vodeći posebno računa o planiranju vremena i potrebnih resursa za realizaciju procesa tih evaluacija. Štaviše, imajući u vidu širi uticaj zakonodavstva, istovremeno pridavajući značaj načinu na koji javnost doživljava sprovođenje zakonodavstva i prostoru za njegovo dalje unapređenje, Pravna služba pri Kabinetu premijera podstiče institucije da u procesu vršenja naknadne evaluacije pravnih akata blisko sarađuju sa građanskim društvom i drugim zainteresovanim stranama, kao što to utvrđuje ovaj Priručnik. Da zaključim, Pravna služba pri Kabinetu premijera ostaje posvećena tome da u saradnji sa drugim institucijama nastavi da sprovodi realizaciju reformi koje doprinose unapređenju Vladine agende za dobru regulativu, između ostalog kroz jačanje kapaciteta državne uprave i šire i kroz razmenu najbolje međunarodne prakse u oblasti naknadne evaluacije pravnih akata.

Pravna služba pri Kabinetu premijera zahvaljuje međunarodnim partnerima (naročito Međunarodnoj finansijskoj korporaciji (IFC), članici Grupacije Svetske banke u partnerstvu sa Švajcarskom konfederacijom, odnosno Državnom sekretarijatu za ekonomska pitanja – SECO i Organizaciji za evropsku bezbednost i saradnju) i svim ekspertima koji su aktivno doprineli izradi ovog Priručnika.

Dr. Sc. Mentor Borovci
Direktor Pravne službe, Kabinet premijera

Deo 1: Uvod

1.1. O Priručniku

Ovaj priručnik služi za realizaciju naknadne evaluacije pravnih akata („Naknadna evaluacija“) u Vladi Republike Kosovo. Naknadna evaluacija je objektivni proces saznavanja kako je neki „pravni akt“ sproveden, kakva je dejstva proizveo, prema kome i zašto.

Priručnik je podeljen u pet delova, koji obuhvataju glavne korake na kojima se zasniva sprovođenje naknadne evaluacije. To su:

- 1. Uvod:** predstavlja naknadnu evaluaciju i opisuje prednosti od pravilno urađene naknadne evaluacije. Ovaj deo opisuje još i pravni osnov za vršenje naknadne evaluacije na Kosovu.
- 2. Planiranje evaluacije:** daje uputstva u pogledu izbora pravnog akta za naknadnu evaluaciju i definiše opseg te evaluacije.
- 3. Izrada/osmišljavanje evaluacije:** detaljnije opisuje metodologiju za obavljanje naknadne evaluacije i objašnjava kako treba popuniti šablon izveštaja o evaluaciji. Ovaj deo sadrži šest koraka koje svaki evaluator treba da sledi pre nego što počne da radi naknadnu evaluaciju.
- 4. Organizacioni aspekti:** daje informacije o praktičnim implikacijama sprovođenja naknadne evaluacije, od toga koliko je vremena i resursa potrebno, do obezbeđenja kontrole kvaliteta i efikasne distribucije njenih nalaza.
- 5. Standardni format evaluacionog izveštaja:** Na kraju, Priručnik sadrži standardni obrazac za evaluacioni izveštaj, uz sumiranje glavnih elemenata koji treba da budu uvršteni u pojedine delove izveštaja.

Zatim, ovaj priručnik sadrži 8 **Priloga** koji su njegovi sastavni delovi i sadrže dodatna uputstva o obavljanju naknadne evaluacije, a treba napomenuti da **Prilog A.8** na kraju Priručnika daje praktičan **primer** logike koju treba slediti prilikom vršenja naknadne evaluacije.

Priručnik je urađen u skladu sa najboljim međunarodnim praksama. Za detaljnije ili stručno tehničke instrukcije za konkretne analitičke korake, svaki deo ovog Priručnika sadrži reference na dodatne resurse.

1.2. Šta je naknadna evaluacija pravnih akata?

Naknadna evaluacija pravnih akata podrazumeva **sistematsko i potpuno ocenjivanje pravnog akta** što obuhvata (ali se ne ograničava samo na) **podobnost (relevantnost), povezanost, efikasnost, delotvornost odnosno izvršeni uticaj**. Naknadna evaluacija radi se i u cilju kontrole **usklađenosti**, odnosno **ispunjenosti** obaveza koje proističu iz akta koji je predmet naknadne evaluacije. Zato naknadna evaluacija proizvodi činjenični i objektivni pregled trenutnog stanja u sprovođenju nekog pravnog akta.

Evaluacija se naziva „naknadnom“ *“Ex-Post”* jer se obavlja po proteku određenog perioda sprovođenja predmetnog pravnog akta (videti Sliku 1).²

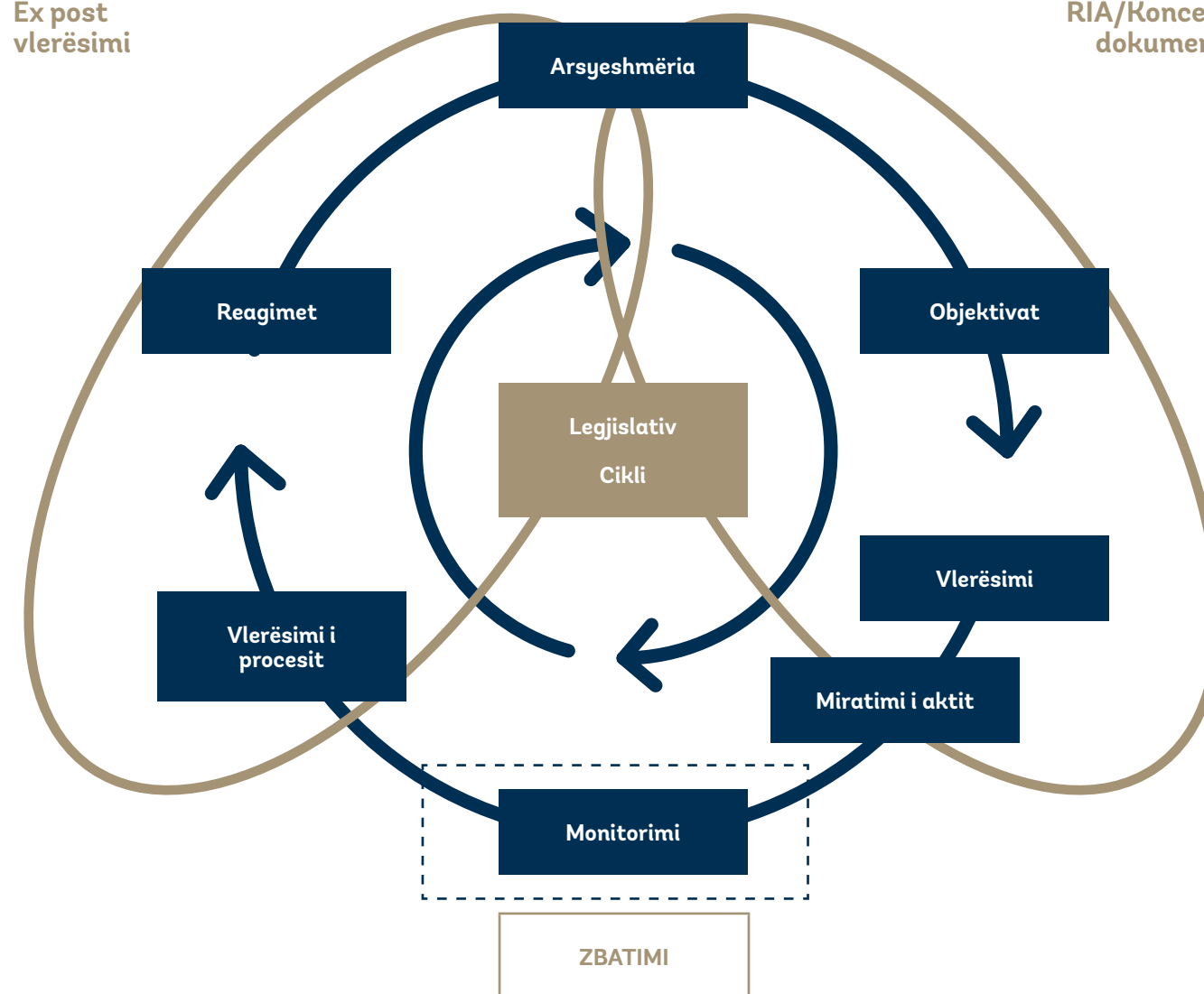
“Pravni akt” „i“ znači predmet evaluacije. To može biti neki zakon (ili zakoni u nekom sektoru), podzakonski akt, ili neke od njihovih odredbi.

¹ Procena uticaja propisa (PUP), koja se nalazi u idejnom konceptu, često se naziva procenom „ex-ante“, što znači da se ova vrsta analize radi pre usvajanja intervencije. PUP obuhvata pripremnu fazu i fazu obrade zakonodavnog ciklusa.

² Slika 1. pokazuje da se evaluacija razlikuje od redovnog posmatranja iako je i ono bitan preduslov evaluacije. Dok evaluacija pruža analizu slučaja u određenom vremenskom preseku, praćenje je kontinuiran proces koji trajno prati sve što se dešava tokom sprovođenja politika.

Ex post
vlerësimi

RIA/Koncept
dokumenti



Slika 1. Uvrštavanje naknadne evaluacije u zakonodavni ciklus

Pomoću naknadne evaluacije ispituje se i ocenjuje primerenost (relevantnost), delotvornost, efikasnost zakonskih odredbi, po proteku određenog period njihove primene, zatim njihova povezanost sa drugim aktima i sa relevantnim međunarodnim normama i standardima.

Preciznije rečeno, postoje tri (3) moguće vrste naknadne evaluacije - videti Okvir 1.

Okvir 1. Vrste naknadne evaluacije

Evaluator može da vrši tri (3) vrste evaluacije u zavisnosti od potreba i resursa koji su mu na raspolaganju kao i od opšte svrhe u koju se radi evaluacija.

- **Evalvacija sprovođenja i usklađenosti:** Ova vrsta evaluacije nastoji da oceni da li se pravni akt sprovodi onako kako je planirano, odmerava u kojoj se meri realizuje proces sprovođenja, da li se sprovođenje vrši na propisan način ili ne i zašto. Ova vrsta evaluacije omogućava da se utvrde i shvate činioci koji su pomogli ili ometali sprovođenje pravnog akta. Nalazi proistekli iz ove vrste evaluacije važni su da se shvati, na primer, da li su resursi dovoljni da podrže proces sprovođenja pravnog akta, odnosno da li su strane subjekti pravnog akta postupale u skladu sa istim. Ipak, treba napomenuti da evaluacija sprovođenja i usklađenosti ne može utvrditi da li je neki pravni okvir „postigao predviđene ciljeve“ - to se može utvrditi uz pomoć procene učinka i uticaja (videti u nastavku).
- **Ocenjivanje učinka:** Ova vrsta evaluacije ima za cilj da proceni da li je postojala veza između pravnog akta (intervencije) i dejstva koji je isti trebalo da ostvari. Ta dejstva mogu biti neposredno nastale posledice (npr. koraci koje su zainteresovane strane preduzele da ispune neki zakonski zahtev) i dugoročne ekonomske, društvene i ekološke posledice. U tu svrhu, važno je prvo napisati takozvani „lanac rezultata“ (videti Deo 3 u nastavku).
- **Ocenjivanje uticaja:** Glavna svrha ove vrste evaluacije jeste da uspostavi jasnu i neposrednu uzročnu vezu između pravnog akta i uočenih dejstava. U tu svrhu, ova vrsta evaluacije treba da se osloni na analizu suprotnih činjenica (tj. komparativnu analizu između kontrolne grupe i tretirane grupe)³. Pošto je teško uraditi analizu ove vrste za pravni akt (zakonske odredbe važe za sve), ima manje prostora za njenu primenu na pravne akte.

Videti **Prilog A.4.** za više pojedinosti o vrstama evaluacije.

Treba napomenuti da ove vrste evaluacija idu jedna za drugom, što znači da se prvo mora uraditi „Evalvacija sprovođenja i usklađenosti“ pre nego što se započne „Evalvacija učinka“ ili „Evalvacija uticaja“. Prvi korak uvek mora biti da se utvrdi mera sprovođenja i usklađenosti pravnog akta. Ako evaluacija sprovođenja i usklađenosti pokaže da pravni akt nije sproveden, to znači da bilo kakav uticaj prepoznat posle njegovog usvajanja nije proistekao od pravnog akta već od drugih okolnosti koje nisu povezane sa pravnim aktom.

Treba napomenuti i to da se analiza naknadne evaluacije može razlikovati u smislu svog obima i dubine, zasnivajući se na sledećim razmatranjima:

- Konstatacijom, posle početne evaluacije, da **pravni akt nije sproveden, ili je sproveden samo delimično ili nepravilno**. To „obavezuje“ evaluatora da ograniči svoja razmatranja na proces sprovođenja i da prelazi na ocenjivanje dejstava; ili
- Čak i u slučaju da pravni akt jeste sproveden i proizvodi dejstva, evaluator ipak može da ograniči evaluaciju samo na određene elemente. U tom slučaju institucija predlagač, tokom evaluacije **određuje unapred opseg evaluacije**, na primer

- samo na neka specifična dejstva (npr. administrativni teret po preduzeće) ili na određena dejstva (dejstvo pravnog akta samo na određenu grupu a ne za sve grupe), ili
- samo na određenu vrstu uticaja (npr. dejstva zakona na strane investicije, na rast izvoza, ili na promovisanje rodne jednakosti).

1.3. Zašto je važna naknadna evaluacija?

Naknadna evaluacija pomaže institucijama u sledećem:

- Da utvrde da li pravni akt sproveden blagovremeno, potpuno i pravilno;
- Da prepoznaju koja su kratkoročna i dugoročna dejstva proistekla iz njegovog sprovođenja, na koga su uticala i zašto, i
- Da procene da li su ostvareni ciljevi pravnog akta i po kojoj ceni su postignuti.

Naknadna evaluacija može da sadeži opšte preporuke za korektivne radnje u vezi sa ocenjivanim aktom. Međutim, u načelu, naknadna evaluacija ne opisuje detaljno konkretnu zakonsku intervenciju koju treba preduzeti da bi se reagovalo na probleme ili praznine pronađene u pravnom aktu, jer su ove druge predmet procesa prethodne (ex-ante) evaluacije uticaja (idejni koncept) koja nstoji da dođe do najboljih opcija koje proističu iz nalaza naknadne evaluacije.

Međutim, proces naknadne evaluacije nesumnjivo donosi brojne koristi institucijama, kao što su: (1) unapređenje procesa donošenja odluka zasnovanih na dokazima; (2) promovisanje inkluzije; (3) prednost planiranja i racionalizacije resursa; (4) promovisanje sprovođenja politika, i (5) povećanje efikasnosti, proporcionalnosti, pouzdanosti i legitimnost institucija.

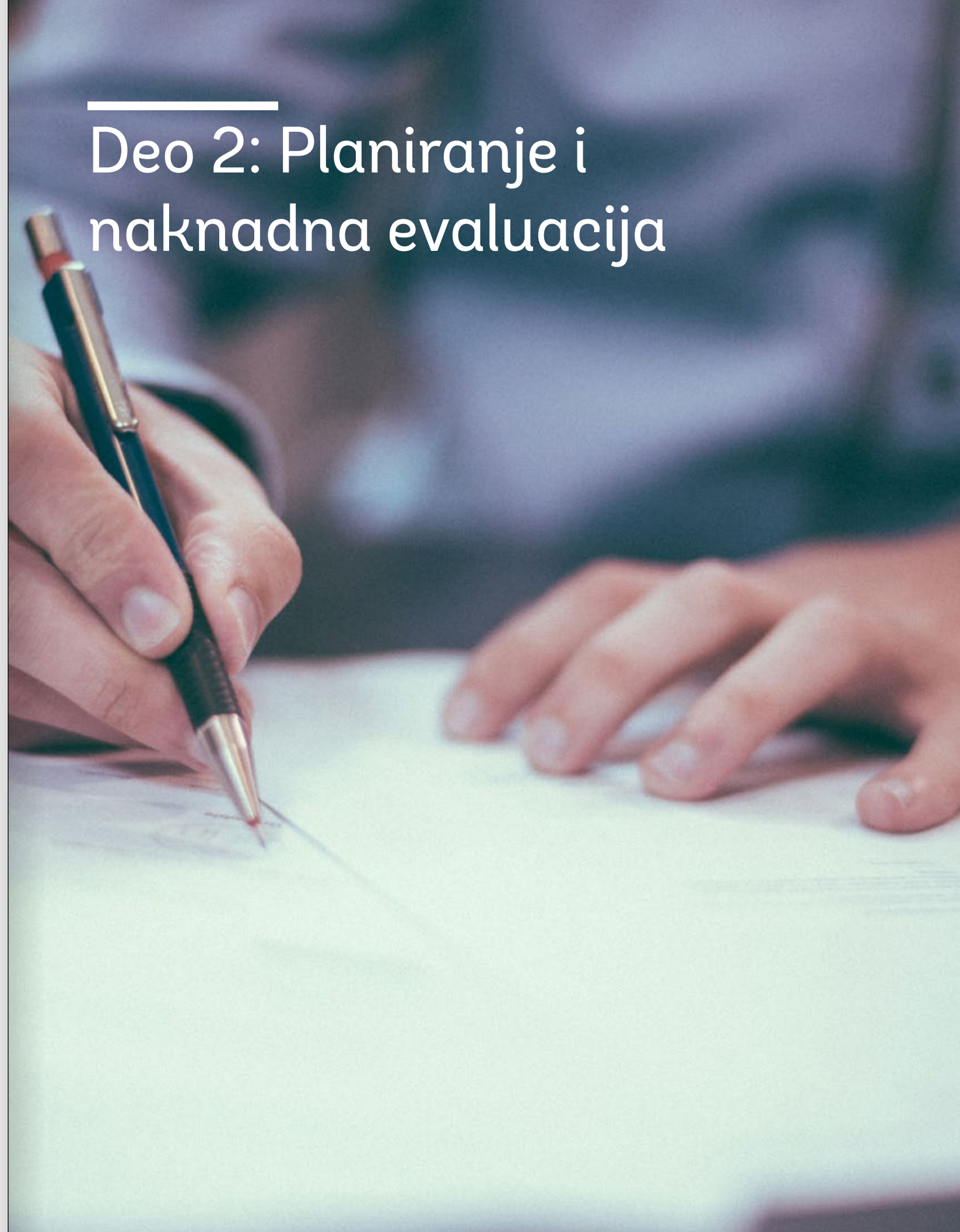
1.4. Sistem naknadne evaluacije na Kosovu

Unapređenje sprovođenja zakonskih propisa i ostvarenje njihovih planiranih dejstava u znatnoj meri potpomaže, između ostalog, kontinuirano vršenje naknadnih evaluacija. Iz tog razloga, u Strategiji za bolju regulativu Kosova i u Odluci Vlade br. 03/189 od 23. maja 2014. godine, Vlada Kosova opredelila se za naknadnu evaluaciju kao sredstva za ostvarenje bolje regulative.

Ipak, institucije moraju biti upoznate sa gore navedenim zahtevima pre nego što započnu naknadnu evaluaciju. U tom smislu, Prilog A.1. detaljno opisuje obaveže i odgovornosti kosovskih institucija na polju naknadne evaluacije koje proističu iz Odluke Vlade Republike Kosovo o usvajanju ovog Priručnika.

³ Tretirana grupa je grupa na koju se primenjuju odredbe pravnog akta, dok se na kontrolnu grupu iste ne primenjuju.

Deo 2: Planiranje i naknadna evaluacija



Priprema i planiranje su bitni pre početka naknadne evaluacije. U tom kontekstu, „**Plan evaluacije**“ je neka vrsta kompasa koji usmerava organizaciju svih aktivnosti naknadne evaluacije. Dobar plan evaluacije pomaže da se podele uloge i odgovornosti za izradu, koordinisanje, realizaciju i distribuciju nalaza evaluacije.

Plan evaluacije obuhvata organizaciju svih aktivnosti evaluacije. Dobar plan evaluacije pomaže da se podele uloge i odgovornosti počev od procesa izrade, koordinacije, izvršenja, usvajanja i publikovanja evaluacije.

Ovo poglavlje predstavlja razvoj i kreiranje strukture plana evaluacije i podeljeno je na dva glavna dela:

1. Kako odabrati pravni akt koji treba oceniti, i
2. Kako definisati opseg naknadne evaluacije

2.1. Izbor pravnog akta koji će biti predmet evaluacije

Institucija predlagač određuje pravni akt koji treba podvrgnuti evaluaciji. Međutim, naknadna evaluacija nije obavezna za sve pravne akte. Institucija predlagač treba da obrazloži zbog čega je pravni akt izabran za naknadnu evaluaciju.

Izbor pravnog akta može biti dobrovoljan (na predlog institucije predlagača i uvršten u Program naknadne evaluacije) ili obavezan (na osnovu zakonskog akta, putem „odredbe o evaluaciji ili reviziji“), kao što je prikazano na slici 2.

Bitan činilac naknadne evaluacije je izbor vremena za nju. Opšte pravilo je da **realizacija** evaluacija sprovođenja i usklađenosti kao i evaluacija učinka **ne treba da se rade pre proteka od jedne godine** od stupanja na snagu pravnog akta. Takođe, evaluacija uticaja treba u načelu da se započne **ne ranije od proteka tri godine** od stupanja na snagu pravnog akta. Rokovi utvrđeni u odredbama o reviziji iz pravnog akta obavezni su i moraju se poštovati. **Prilog A.2.** sadrži više detalja o procesu odabira pravnih akata za naknadnu evaluaciju.

2.2. Izbor opsega naknadne evaluacije pravnog akta

Izbor opsega rada naknadne evaluacije pravnog akta je kritičanelement koji treba razmotriti u ovoj fazi

Slika 2. Izbor pravnog akta

Izbor pravnog akta vrši se na osnovu procene institucije predlagača, kroz jednu ili više **moćnih revizija**, kao u nastavku.

Evaluacija je **obavezna na osnovu jasnih zakonskih zahteva** iz samog tog pravnog akta („odredba ili klauzula o reviziji“). To su specifični slučajevi. Takve odredbe mogu da navedu opseg evaluacije i njenu svrhu; vreme kad treba uraditi tu evaluaciju; i obavezu da se u obzir uzmu nalazi evaluacije i eventualno da se zakonske odredbe revidiraju ili stave van snage.

1

Pravni akt je glavni instrument za realizaciju vladinih prioriteta i strateških ciljeva. Naknadna evaluacija pravnog akta može biti inicirana i potrebom Vlade da proceni uticaj svojih strateških ciljeva i prioriteta u odnosu na određeni sektor ili na celokupnu odnosnu politiku definisanu datim pravnim aktom.

2

Pravni akt ima značajan uticaj na privredu, društvo, životnu sredinu, javni i privatni sektor - to je povezano kako sa težinom uticaja (npr. veličina privrednog sektora izražena kao procenat Bruto domaćeg proizvoda (BDP) ili broj preduzeća na koje je uticao ili iznos uložjenih javnih sredstava) tako i sa složenosti dinamike podstaknute pravnim intervencijama (npr. vrsta i broj produženih dejstava rezultata). U načelu, što su važniji uticaji u pomenutim oblastima, to je veći prioritet da se uradi evaluacija. Važnost pravnog akta može se oceniti i prema onome šta je definisano u njegovim ciljevima i budžetu opredeljenom za njegovo sprovođenje. Ako su dostupnim, odnosni idejni koncepti mogu pomoći da se prepoznaju vrste uticaja.

3

Drugi razlog za odabir nekog pravnog akta može biti da se utvrdi šta su uska grla i teškoće u procesu sprovođenja. Takve informacije mogu se naći u obaveštenjima organa koji ih sprovode ili dobiti iz povratnih informacija od zainteresovanih strana. Naravno, nisu svi predlozi za evaluaciju bitni ili opravdani: svaki organ predlagač je odgovoran da razmotri predloge i odluči da li će započeti evaluaciju i da odredi njen opseg.

Mogući opseg naknadne evaluacije može biti pojedinačni pravni akt, dobro definisan jasnim ciljevima i ograničenim brojem strana na koje je uticao, ili to mogu biti više pravnih akata koji su deo neke sveobuhvatne politike.

Isti pravni akt može biti predmet više od samo jedne naknadne evaluacije, ako takav akt uređuje više različitih pitanja i nastoji da ostvari različite ciljeve. Na primer, relevantni zakon o izvršenju krivičnih sankcija može da sadrži odredbe koje se odnose na mere bezbednosti u zatvorima i standardie za pritvor i zadržavanje zatvorenika kao i odredbe o podsticanju društvene reintegracije zatvorenika posle puštanja na slobodu. Sve to su različiti ciljevi, čije ostvarenje zahteva posebne procese sprovođenja i uključivanje različitih vrsta strana koje su suočene sa različitim izazovima.

Institucija predlagač treba pojedinačno da razmatra evaluaciju tih aspekata, iako su sastavni delovi istog pravnog akta.

Zatim, institucija predlagač određuje opseg naknadne evaluacije pravnog akta, prema potrebi uz konsultacije sa glavnim uključenim stranama (kao što je KP), da bi osigurala povezanost između svih naknadnih evaluacija koje je sprovela Vlada. Veoma je bitno obrazložiti kako je određen opseg rada naknadne evaluacije u zbog čega je izabran predmetni opseg.

Stepen angažovanja (resursa i vremena) u procesu naknadne evaluacije treba da bude srazmeran ciljevima evaluacije.

Opseg naknadne evaluacije određuje koja se pitanja ili teme obrađuju odnosno uzimaju u razmatranje prilikom evaluacije (npr. rokovi, vrste intervencija, ciljne grupe, vrste uticaja, sredstva, kao i drugi aspekti). Definisanje opsega rada takođe određuje da li evaluacija treba da se odnosi na pravni akt u celosti (uključujući i njegove podzakonske akte); ili samo određene odredbe pravnog akta; ili više pravnih akata koji se odnose na istu politiku ili određeni sektor.

Deo 3: Izrada tj. osmišljavanje naknadne evakuacije



Nakon što je doneta odluka šta će se ocenjivati i zašto, počinje izrada odnosno osmišljavanje naknadne evaluacije. Ovaj deo sastoji se od šest koraka:

1. **Izrada „lanca rezultata“;**
2. **Izbor vrste evaluacije;**
3. **Utvrđivanje kriterijuma i pitanja za evaluaciju;**
4. **Utvrđivanje pokazatelja učinka;**
5. **Određivanje koji su zahtevi za podacima;**
6. **Izrada „Evaluacione matrice“**

3.1. KORAK 1: Izrada „lanca rezultata“

Sve što Vlada uradi (a time i pravni akt koji se ovenjuje) dovodi do promena u ponašanju i stvara posledice, koji pak treba da dovedu do zacrtanog cilja: ublažavanja nekog društvenog problema ili postizanja određenog cilja politike. Da bi se prepoznale takve promene i posledice, potrebno je formulisati **uzročni odnos (uzročno posledične veze)** koje povezuju početno stanje (problem koji trtetira pravni akt) sa očekivanim rezultatima koji se mogu postići sprovođenjem pravnog akta, a što će doprineti postizanju završnog uticaja (krajnjih ciljeva). Takva analiza naziva se **Model „lanca rezultata“ (to jest „logika intervencije“)**.

Lanac rezultata uspostavlja „uzročnu logiku“ promena koje će nastati od sprovođenja pravnog akta, počev od resursa na raspolaganju do postizanja završnih ciljeva. Njime je definisan logički niz koji povezuje inpute, aktivnosti i proizvode sa završnim uticajima (videti Okvir 3).

Okvir 3. Komponente lanca rezultata - Neke definicije

Uobičajen lanac rezultata definiše sledeće elemente:

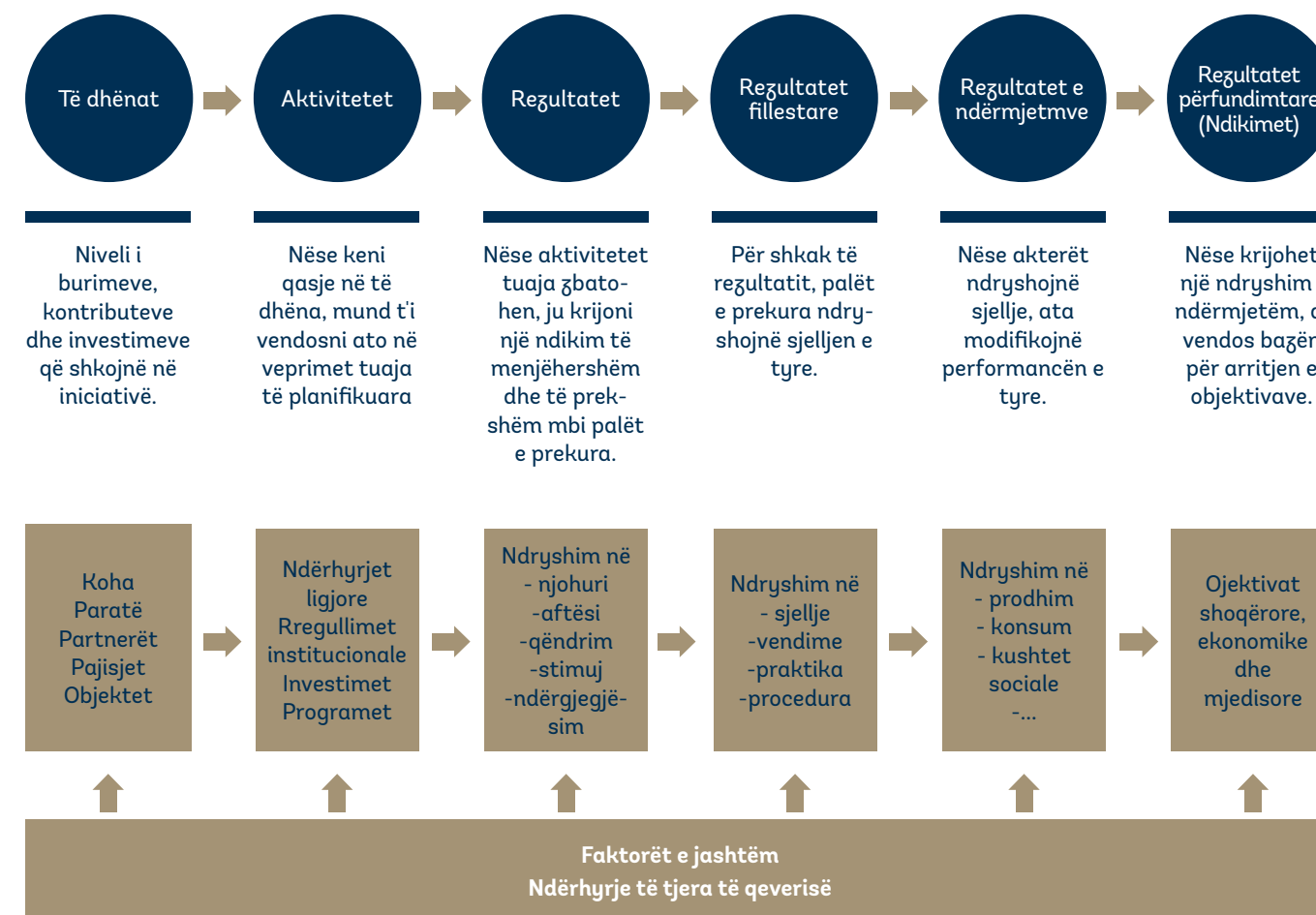
- **inputi** (polazni doprinosi) su finansijski, ljudski, materijalni i vremenski resursi koji se ulažu shodno formalnim zahtevima predviđenim pravnim aktom;
- **aktivnosti** su opipljive intervencije proistekle iz korišćenja inputa. Vršenje aktivnosti osigurava da formalni zakonski zahtevi budu sprovedeni i sprovodljivi;
- **proizvodi** obuhvataju neposredna dejstva nastala od sprovođenja ili usvajanja formalnih zahteva predviđenih pravnim aktom;
- **rezultati** predstavljaju promene u ponašanju i radu institucija ili među pojedincima ili grupama, koje su rezultati usaglašenosti (i primene) zakonskih zahteva; i
- **utocaji** su ostvareni završni rezultati, koji obično teže da budu pozitivni, a koji nastanu usled promena proizvedenih realizacijom svih rezultata.

Lanac rezultata gradi se tako što se daju odgovori na ova pitanja: (videti Sliku 3)

- Koje je intervencije odnosno mere/radnje trebalo preduzeti kao rezultat pravnog akta?
- Kakva su očekivanja u pogledu reagovanja različitih aktera na mere i radnje koje proističu iz pravnog akta?
- Koje vrste rezultata se mogu podstaći da bi se postigle zacrtane promene ili ciljevi?

Lanac je radni alat za izgradnju naknadne evaluacije. Lanac rezultata definiše uzročnu logiku od sprovođenja radnji iz pravnog akta, počev od raspoloživih resursa do završnog rezultata odnosno cilja, posmatrajući dugoročne ciljeve. Time opisuje logički lanac zašto će i kako će određena radnj odnosno mera iz pravnog akta da ostvari željeni rezultat (npr. očuvanje životne sredine, smanjenje povreda na radu) opisivanjem skupa i redosleda inputa, aktivnosti, proizvoda i rezultata. Lanac definiše logičnu i pouzdanu skicu kao sekvencu inputa, intervencija i proizvoda, koji potpadaju pod neposrednu odgovornost subjekta koji sprovodi pravni akt, stupa u interakciju sa promenama ponašanja i učinka subjekata i korisnika kako bi se uspostavili putevi za ostvarenje krajnji rezultati ili uticaj.

Slika 3. Izgradnja lanca rezultata



Napomena: Ako postoji idejni koncept i ako je u njemu razvijen lanac očekivanih rezultata, onda se ti rezultati mogu koristiti za naknadnu evaluaciju. U tom aspektu, zadatak radne grupe grupe ostaje da utvrdi da li je lanac rezultata opisan u idejnom konceptu pogodan za korišćenje tokom naknadne evaluacije.

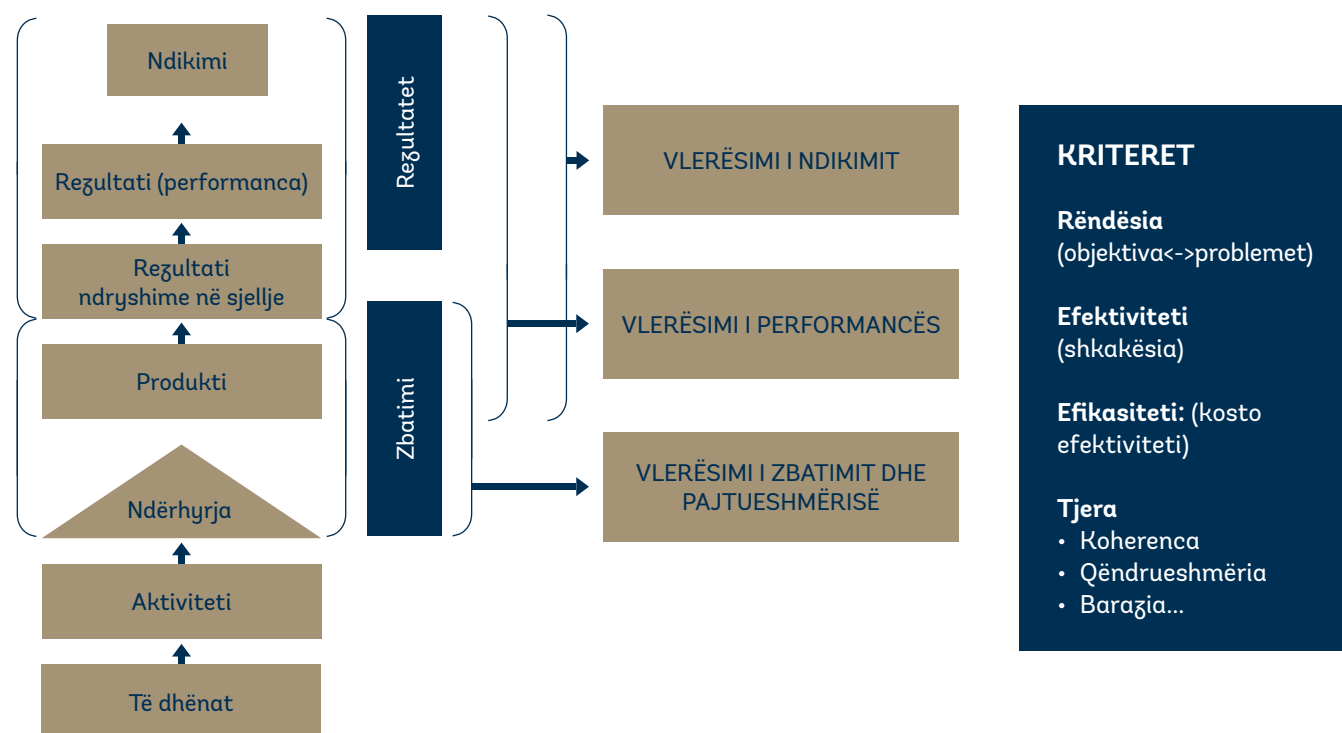
Napomena: Kad se izrađuje lanac rezultata, radna grupa treba da tačno utvrdi sve zainteresovane strane na koje dati pravni akt utiče odnosno one koje treba da budu uključene u naknadnu evaluaciju. Spisak zainteresovanih strana treba da bude iscrpan.

Pročitajte **Prilog A.3.** za potpunije informacije o tome kako se utvrđuje ko su zainteresovane strane za naknadnu evaluaciju.

3.2. KORAK 2: Izbor vrste evaluacije

Obrada lanca rezultata pomaže u oblikovanju celokupnog toka evaluacije, počev od definisanja vrste evaluacije koja je potrebna ili može da se uradi do glavnih pitanja povezanih sa odnosnom evaluacijom. S tim u vezi, Slika 4 daje pregled segmenata lanca rezultata koje obično obuhvata svaka vrsta evaluacije. Svaka od tih vrsta može pak biti praćena različitim pitanjima i kriterijumima, kao što je opisano u koracima 3 i 4.

Slika 4. Model lanca rezultata i izrada tj. dizajn evaluacije; Opšti pregled



Kao što je navedeno u prethodnom delu 1.2, radna grupa može razmatrati realizaciju **tri vrste evaluacije**. Sve evaluacije moraju da obuhvate „Evaluaciju sprovođenja i usklađenosti“, ali ne moraju sve da obuhvate „Evaluacija učinka“ ili „Evaluacija uticaja“.

Okvir 4 navodi činioce koje radna grupa treba da uzme u obzir kad donosi odluku o izboru evaluacije.

Okvir 4. Izbor prave vrste naknadne evaluacije

Sledeća razmatranja pomažu radnoj grupi da odabere najprikladniju vrstu naknadne evaluacije.

- **opšti ciljevi evaluacije:** ovo se odnosi se na zahteve nosioca politike i svrhu evaluacije. Na primer, ako je svrha evaluacije da utvrdi zbog čega zainteresovane strane nisu sprovele pravni akt (tj. stepen usklađenosti je nizak), tada treba odabrati evaluaciju sprovođenja i usklađenosti (po mogućstvu uzimanjem u razmatranje i merenjem administrativnih opterećenja, prema datoj prilici). Ali kad je svrha evaluacije da utvrdi da li su ostvareni konačni uticaji, tada treba odabrati evaluaciju učinka ili evaluaciju uticaja;
- **složenost „lanca rezultata“:** kada je taj lanac složen i utiče na više različitih ishoda, tada treba odabrati evaluaciju učinka, da bi se našlo dovoljno dokaza o nivou realizacije rezultata nastalih od sprovođenja pravnog akta;
- **postojeći izvori podataka i merljivost rezultata:** da li već postoji širi spektar kvalitetnih izvora podataka koji obuhvataju intervencije iz pravnog akta kao i nastale rezultate za tretirane grupe i za kontrolne grupe (uporedne analize, tada se preporučuje izbor evaluacije uticaja. U suprotnom, ako nije nastala takva situacija, preporučuje se obavljanje evaluacije učinka.
- **raspoloživo vreme i resursi:** u većini slučajeva, evaluacije uticaja zahtevaće da se uradi reprezentativna anketa i organizuje namenski istraživački tim, koji se često ugovara izvan radne grupe i institucije. To može da podrazumeva znatnije angažovanje u smislu vremena i resursa. S druge strane, evaluacijom učinka može se upravljati uz manje resursa i može se obaviti brže u poređenju sa evaluacijom uticaja - dok evaluacije sprovođenja i usklađenosti mogu zahtevati samo pristup internim upravnim podacima;
- **trajanje evaluacije:** Evaluacija konačnog uticaja je izvodljivija a nalaži pouzdaniji što više vremena bude proteklo od početka primene pravnog akta. Ako se evaluacija radi relativno brzo nakon stupanje na snagu pravnog akta, može se raditi samo evaluacija sprovođenja i usklađenosti ili delimična evaluacija učinka.

Logika intervencije pomaže radnoj grupi da odabere pravu vrstu evaluacije (videti gornju Sliku 3). Konkretnije::

- **Evaluacija sprovođenja i usklađenosti:** Ova vrsta evaluacije odnosi se na donji deo lanca rezultata, drugim rečima, fokusirana je na inpute, aktivnosti i proizvode lanca rezultata. Ova vrsta evaluacije može se realizovati relativno brzo od stupanja na snagu pravnog akta, ali ne ranije od protoka godine dana od stupanja na snagu pravnog akta.
- **Evaluacija učinka:** Ako je od stupanja na snagu pravnog akta proteklo dovoljno vremena, te ako su aktivnosti u potpunosti sprovedene (što treba da se utvrdi kroz evaluaciju sprovođenja i usklađenosti), može da se preduzme naknadna evaluacija ili da se premesti na narednu kariku u lancu rezultata – tju kojoj su se meri materijalizovali **proizvodi intervencije**, da li su oni izazvali očekivanu promenu u ponašanju ciljnih grupa (**početni rezultati**), i da li je pravni akt doprineo postizanju konačnih ciljeva (**međurezultati i konačni uticaji**).

- **Evaluacija uticaja:** Evaluacija uticaja: može da se započne samo ako raspolaže sa dovoljno podataka da se utvrdi „kako bi se stvari bile odvijale da pravni akt nije bio sproveden“. To zavisi od sposobnosti da se utvrdi šta bi se dogodilo sa „kontrolnom grupom (grupama)“ u odsustvu datog pravnog akta, zatim da se uporedi sa „tretiranom grupom“ koja je bila izložena važenju odredbi pravnog akta. Za sve to često je potrebno da protekne više godina od primene pravnog akta. Evaluacija uticaja je dosta složenije ocenjivanje, jer što dlaje idemo duž lanca rezultata to su veći izgledi da se je opšti kontekst promenio a da su spoljni činioci takođe uticali na ostvarenje zacrtanih ciljeva i vrstu rezultata koje treba ocenjivati. Stoga, pripisivanje neposredne uzročne veze između različitih koraka sa lanca rezultata nastalih delovanjem pravnog akta postaje sve manje sigurno (videti gornju Sliku 3). Iz tih razloga, da bi uradila evaluaciju uticaja radna grupa mora ne samo da prvo uradi evaluaciju sprovođenja i usklađenosti već još da se postara da ostane dovoljno vremena i resursa da uradi ovu evaluaciju.

Videti Prilog A.4. za iscrpnije objašnjenje vrsta evaluacije.

Ponekad je moguće odrediti konačnu vrstu evaluacije tek nakon što se započne sam postupak ocenjivanja, jer obično na samom početku nisu dostupne sve informacije, a podaci se stvaraju ili kontekstualizuju tokom obavljanja evaluacije. Iz tog razloga, važno je da se evaluacija zasniva na strukturiranom pristupu koji je uokviren takozvanim ashtuquajturat „**pitanjima za evaluaciju**“. Formulisanje pravih pitanja je naredni korak u izvođenju naknadne evaluacije.

3.3. KORAK 3: Utvrđivanje kriterijuma i pitanja za evaluaciju

U svakom slučaju, radna grupa treba da uzme u obzir glavne kriterijume koje je definisao OECD (videti Okvir 5).

Okvir 5. Glavni kriterijumi evaluacije

- **Važnost:** Da li je pravni akt odgovarajući za rešavanje određenih potreba? - Ovaj kriterijum meri u kojoj meri ciljevi pravnog akta odgovaraju potrebama, politikama i prioritetima korisnika, zemlje i institucije, te nastavlja da i dalje odgovaraju na njih i kada se okolnosti promene.
- **Usklađivanje:** Da li je pravni akt usklađen sa pravnim okvirom? - Ovaj kriterijum uzima u obzir usklađenost pravnog akta sa drugim pravnim aktima koji su na snazi na Kosovu (unutrašnje usklađivanje) i doslednosti pravnog akta sa relevantnim međunarodnim ugovorima i sporazumima, normama i drugim standardima koje je potpisalo Kosovo (spoljno usklađivanje).
- **Delotvornost:** Da li pravni akt ostvaruje svoje ciljeve? - Ovaj kriterijum razmatra u kojoj meri pravni akt postigao ili se očekuje da će postići svoje ciljeve i rezultate, uključujući različite rezultate među grupama.
- **Efikasnost** Da li se resursi koriste efikasno? - Ovaj kriterijum razmatra u kojoj meri pravni akt donosi, ili ima izgleda da će doneti rezultate, ekonomično i blagovremeno. „Ekonomičnost“ je pretvaranje inputa (materijalnih sredstava, stručnosti, prirodnih resursa, vremena itd.) u proizvode, rezultate i uticaje, po najdelotvornijoj mogućoj ceni, u poređenju sa alternativnim mogućnostima u datom kontekstu Postizanje rezultata na vreme znači ostvarenje rezultata u ciljanom roku ili u razumno prilagođenom vremenskom okviru.
- **Uticaj:** Kakav uticaj je proizveo pravni akt? - Ovaj kriterijum ispituje u kojoj meri pravni akt proizveo ili se očekuje da će proizvesti opšte pozitivne ili negativne, nameravane ili nenamene efekte višeg stepena (kao odraz prvobitno zadatih ciljeva pravnog akta).
- **Održivost:** Da li će korist ili dejstva potrajati? -- Ovaj kriterijum razmatra u kojoj meri se koristi⁴ od pravnog akta nastaviti ili u kojoj postoje izgledi da će se nastaviti.

Izvor: *Adaptirano iz OECD-ovih Kriterijuma za evaluaciju, dostupno na:*
<https://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>.

Jedan ili više kriterijuma mogu biti povezani sa svakom vrstom evaluacije, u zavisnosti od vrste informacije koje treba dati instancama koje donose odluke Tabela 1 nabroja glavne kriterijume evaluacije i primere uobičajenih pitanja za evaluaciju. U tabeli su još povezani kriterijumi sa vrstama evaluacije.

⁴ Kao i neto koristi (to jest, razlika između koristi/dejstva ostvarenih bez pravnog akta i onih koji su nastali kao posledica pravnog akta) kad se radi evaluacija uticaja.

Napomena: Kad se razmatra kriterijum „efikasnosti“, radna grupa treba da izmeri **administrativno opterećenje** koje proizvodi pravni akt, u skladu sa **relevantnim standardnim modelom za obračun troškova**. Ako ne izmeri to opterećenje, radna grupa mora da jasno obrazloži svoje razloge u izveštaju o evaluaciji.

Napomena: Radna grupa mora da obrazloži svako namerno ograničenje za primenu kriterijuma evaluacije koje je doneo OECD. Kriterijum „održivost“ obično nije obuhvaćen u naknadnoj evaluaciji pravnih akata jer se podrazumeva da pravni akt treba da se sprovodi (i na taj način proizvodi korist) sve vreme dok je na snazi. Radna grupa treba još da razmotri da li će uzeti u obzir međusektorska pitanja (npr. rodna pitanja).

Tabela 1. Glavni kriterijumi i pitanja za evaluaciju i povezane vrste evaluacije

Kriterijumi	Pitanja za evaluaciju (primer)	Vrsta evaluacije
Zakornost	<p>Zakornost pravnog akta</p> <ul style="list-style-type: none"> Da li je pravni akt donešen u skladu sa pravnim okvirom? Da li je pravni akt na snazi? 	Tri vrste
Izvršenje	<p>U kojoj su meri ispunjene zakonske obaveze propisane pravnim aktom?</p> <ul style="list-style-type: none"> Koje su obaveze koje proističu iz pravnog akta, da li jesu ili nisu izvršene, kad i ko ih je izvršio? Koji su inputi stavljeni na raspolaganje za sprovođenje? Da li su korišćeni? Koliko je napredovalo sprovođenje? Kakvih poteškoća je bilo u procesu sprovođenja? Ko jeste (a ko nije) postupao u skladu sa zakonskim obavezama propisanim pravnim aktom? Da li ima prostora za poboljšanje sprovođenja i usklađenosti? 	Evaluacija sprovođenja i usklađenosti
Delotvornost	<p>U kojoj su meri su ostvarena ili se očekuje da budu postignuta dejstva pravnog akta definisana u lancu rezultata?</p> <ul style="list-style-type: none"> Da li su ostvareni očekivani proizvodi, rezultati i uticaji? U kojoj su meri dosegnute ciljne grupe? Da li su eventualne neželjene posledice ugrozile ostvarenje ciljeva? 	Ocenjivanje učinka. Ocenjivanje uticaja

Efikasnost	<p>Da li su resursi tj. inputi (kao što su sredstva, stručnost, vreme, itd.) ekonomski pretvoreni u rezultate?</p> <ul style="list-style-type: none"> Da li je odnos između inputa tj. resursa i ostvarenih rezultata odgovarajući i opravdan? Kakav je odnos troškova i koristi? Postoji li način da se isti rezultati ostvare uz manje inputa? Da li bismo dobili bolje rezultate preraspodelom resursa? Da li pravni akt proizvodi administrativna opterećenja? Ako ih proizvodi, u kojoj meri? Može li se taj teret smanjiti merama pojednostavljanja? 	Tri vrste
Uticaj	<p>Uticaj koji proizvodi pravni akt može biti pozitivan ili negativan, neposredan ili posredan, primarni i sekundarni, dugoročni i kratkoročni, željeni i neželjeni.</p> <ul style="list-style-type: none"> Da li su ostvareni zacrtani ciljevi i u kojoj meri su ostvareni? U kojoj se meri ti ostvareni ciljevi mogu pripisati pravnom aktu? Ima li neželjenih posledica? Da li su one direktno prouzrokovane pravnim aktom? Koliko je čvrsta uzročno-posledična veza između sprovođenja pravnog akta i tih dejstava? 	Ocenjivanje uticaja
Održivost	<p>Kolika je verovatnoća da će koristi od sprovođenja pravnog akta biti kontinuirani i dugoročni?</p> <ul style="list-style-type: none"> U kojoj se meri očekuje nastavak aktivnosti, rezultata i ukupnih uticaja? Koliki su izgledi da će se korist od pravnog akta nastaviti i u nekom razumnom vremenskom periodu? Dokle je pravni akt stigao u izgradnji individualnih i institucionalnih kapaciteta i stvaranju partnerstva sa relevantnim zainteresovanim stranama da bi se obezbedila održivost nastalih koristi? 	Ocenjivanje učinka. Ocenjivanje uticaja

	Usklađivanje i približavanje pravnog akta sa strateškim ciljevima i drugim politikama Vlade kao i sa postojećim pravnim okvirom.	
Usklađivanje	<ul style="list-style-type: none"> Koliko je pravni akt usklađen sa drugim pravnim aktima koji su na snazi na Kosovu? Koliko je pravni akt usklađen sa međunarodnim sporazumima i drugim međunarodnim normama i standardima? Koliko je pravni akt usklađen sa strateškim ciljevima i drugim politikama Vlade ? 	Tri vrste
	U kojoj su meri ciljevi pravnog akta i dalje u skladu sa sadašnjim kontekstom, potrebama korisnika odnosno prioritetima i politikama Vlade?	
Važnost	<ul style="list-style-type: none"> Da li se pokazalo relevantnim donošenje datog pravnog akta za rešavanje prvobitnog problema? Da li je isti još uvek relevantan i da li ga treba izmeniti ili ukinuti? Koliko je pravni akt relevantan za ciljnu grupu i u kojoj se meri bavi njihovim problemima i interesima? U kojoj meri dati akt odražava glavne sadašnje prioritete Vlade? 	Tri vrste

3.4. KORAK 4. Određivanje pokazatelja učinka

Nakon što je urađen model lanca rezultata i odabrana vrsta evaluacije, radna grupa treba da definiše pokazatelje učinka za lanac rezultata.

Jasno formulisan lanac rezultata pruža korisnu mapu za odabir pokazatelja. Tę dobishme pę pęrzgjedhjen e treguesve. Dakle, radna grupa treba da utvrdi **najmanje četiri nivoa pokazatelja:**

- Pokazatelj za sprovođenje;**
- Pokazatelj za promene ponašanja;**
- Pokazatelj za promene performansi (učinka)** (prema datoj prilici), i
- Pokazatelj za konačni rezultat (pokazatelj uticaja).**⁵

Pokazatelji su ona kvalitativna ili kvantitativna merenja koja određuju šta treba izmeriti da bi se konstatovalo da li se ostvaruje napredak duž lanca rezultata - od sprovođenja do vršenja uticaja.

Pokazatelji mogu biti kvalitativni i kvantitativni. Broj pokazatelja za svaki segment lanca zavisi od toga koliko je pokazatelja potrebno da se odgovori na pitanje „Da li je nivo „promene“ adekvatno pokriven ovim pokazateljima?“ Evaluators treba da izbegava uvođenje veoma složenih i suvišnih pokazatelja. Ponekad je manje bolje!

Tabela 2. Kvalitativni i kvantitativni pokazatelji

⁵ S druge strane, „posredni pokazatelj“ koristi se kad se rezultati ne mogu izmeriti neposredno. Jedan takav primer je izmeriti da li je poboljšana kvaliteta sudskih odluka: To se može meriti posrednim pokazateljima kao što je procenat sudskih predmeta osporenih pred sudovima više instance.

Kvantitativni pokazatelji	Kvalitativni pokazatelji
Merenje: <ul style="list-style-type: none"> Količine; Broja; Procenta; Izveštaja; 	Merenje: <ul style="list-style-type: none"> Percepcije; Mišljenja; Stavova; Činjenični/kategorički pokazatelji (Da / Ne)
Primeri: <ul style="list-style-type: none"> broj žena na rukovodećim pozicijama; stepeni zaposlenosti; stope zarada; nivoi obrazovanja; stope pismenosti. 	Primeri: <ul style="list-style-type: none"> percepcija žena o njihovom osnaživanju; stepen zapošljavanje u službama za zapošljavanje; kvalitet života; da li su usvojeni podzakonski akti zakona o (Da/ Ne).
Metoda prikupljanja podataka	Metoda prikupljanja podataka
Obično (ali ne uvek) ankete ili upitnici; <ul style="list-style-type: none"> najpogodniji za uslužne sektore. 	Obično polustrukturirani intervjui i okrugli stolovi, fokus grupe, ankete o stavovima, posmatranje ili posete učesnicima na terenu, svedočenja, kartice sa rezultatima: <ul style="list-style-type: none"> Najpogodniji za oblasti kao što su dobro upravljanje, reforma politike ili izgradnja institucionalnih kapaciteta.

Napomena: Prilikom definisanja **pokazatelja** radna grupa treba da ima u vidu pravilo „K.R.E.A.M.“: Pokazatelji treba da budu:

- konkretan** (precizan i nikako nejasan);
- relevantan** (prikladan za predmetnu promenu);
- ekonomičan** (dostupan po razumnoj ceni);
- adekvatan** (u stanju da pruži dovoljnu osnovu za ocenu učinka ili promene);
- može se pratiti** (prikladan za proveru promene).

Izvor: Grupacija Svetske banke (2009): Put do rezultata: Projektovanje i vršenje evaluacije delotvornog razvoja, Autori: Linda G. Mora Imas, Rej C. Rist.

3.5. KORAK 5: Određivanje zahteva za podacima / prikupljanje podataka

Pokazatelji učinka definišu koji su podaci potrebni Konkretni podaci koji su nužni za predmetnu evaluaciju tiču se inputa, proizvoda, rezultata i uticaja pravnog akta.

Ponekad su podaci za evaluaciju prilično jednostavni i lako dostupni, jer već postoje sistemi za prikupljanje tih podataka i čuvanje beleški. To je, na primer, slučaj kad su kreirane baze (statističkih) podataka. Ali u drugim slučajevima pronalaženje relevantnih podataka je teže.

Prva faza u radu na prikupljanju podataka je pregled onoga što je već dostupno. Podaci se mogu podeliti na:

- podatke koje su već prikupile druge nadležne institucije ili organizacije a koji se tiču pravnog akta;
- postojeće podatke koje su prikupile druge institucije ali koji se ne tiču pravnog akta;
- podatke zasnovane na strukturiranim anketama koje sprovodi Agencija za statistiku Kosova ili druge organizacije (domaće i međunarodne).

Ako nijedna od ovih vrsta podataka nije dostupna ili je tek delimično dostupna, tada radna grupa treba da organizuje prikupljanje novih podataka za potrebe evaluacije. Okvir 6 upućuje kako treba sprovesti taj postupak. Zatim, **Prilog A.5.** daje detalje o metodama prikupljanja podataka i sugeriše koje su prednosti i nedostaci korišćenja svake od njih.

Okvir 6. Glavna razmatranja kod planiranja prikupljanja podataka

- Koje podatke treba prikupiti za pouzdano i održivo merenje u odnosu na cilj utvrđen pravnim aktom?
- Koje dodatne podatke treba prikupiti da bi se ispunili zahtevi za evaluaciju?
- Ko će biti odgovoran za prikupljanje podataka?
- Kad će se podaci prikupljati? Koji su najvažniji rokovi za njihovo prikupljanje?
- Kako će se podaci prikupljati, prenositi i čuvati?
- U kom su formatu potrebni podaci?
- Kako će se podaci proveravati da bismo bili sigurni da su tačni i u skladu sa relevantnim zahtevima?

Izvor: Trezor N.J.V. (2011): *Magenta knjiga, Vodič za evaluaciju*

Napomena: Prikupljanje podataka radi se da bi evaluacija bila zasnovana na dokazima. Razvrstavanje podataka prema polu, ugrastu, verskoj, etničkoj ili rasnoj pripadnosti, ili na osobe sa invaliditetom itd., važno je ako se naknadna evaluacija pravnog akta vrši u cilju procene dejstva pravnog akta na pomenute grupe. Dezagregirana analiza može pomoći da se prepozna alternativna perspektiva za dati problem i razmotre adekvatne ili dopunske mere za svođenje mogućih negativnih uticaja na najmanju meru, odnosno za maksimiziranje mogućih pozitivnih uticaja pravnog akta na određene grupe.

3.6. KORAK 6: Izrada „Evaluacione matrice“

Kad se prođu svi koraci, radna grupa može da dopuni takozvanu „Matricu evaluacije“. To je tabela u kojoj su sumirane sve relevantne informacije u vezi sa naknadnom evaluacijom. Matrica evaluacije sadrži opise rezultata kao i proizvoda i resursa koji proističu iz lanca rezultata, pokazatelje njihovog učinka, osnovne informacije i ciljeve pokazatelja (ako ih ima), metode i resurse za prikupljanje podataka, vreme kad će se podaci prikupljati i ko je zadužen za generisanje, prikupljanje i proveru podataka.

Prilog A.6. daje uobičajenu matricu evaluacije.

Deo 4: Organizaciones aspecti



U načelu, resursi (ljudski i finansijski) namenjeni za naknadnu evaluaciju treba da budu srazmerni nivou i vrsti pravnog akta i njegovih zacrtanih dejstava. Radna grupa treba da uzme u obzir nivo i vrstu evaluacije potrebne za dati pravni akt i ono što pruža svaka vrsta i nivo evaluacije i ono šta ne pruža. Na primer, da li deo naknadne evaluacije treba da uradi spoljna strana ili će se u celosti uraditi unutar institucije.

4.1. Vrste resursa potrebnih za evaluaciju

Prilikom evaluacije, radna grupa treba da razmotri koji su joj ljudski i finansijski resursi potrebni.

Finansijski resursi

Veliki i varijabilni trošak u naknadnoj evaluaciji je prikupljanje i obrađivanje podataka. Prirodno, troškovi će biti znatno niži ako radna grupa može da se osloni na postojeće pouzdane podatke. Evaluacija uticaja zahteva više finansijskih resursa nego evaluacija učinka. Dodatni finansijski resursi potrebni su ako evaluaciju vrši spoljna strana (videti u daljem tekstu).

Ljudski resursi

Nezavisno od toga da li evaluaciju vrše spoljni ili unutrašnji ljudski resursi, naknadna evaluacija zahteva najmanje jednu posvećenu osobu koja poseduje veliki analitičko i tehničko iskustvo.

- Kod unutrašnje evaluacije, državni službenici zaduženi za evaluaciju treba da osmisle lanac rezultata, utvrde pokazatelje učinka, prikupe i agregiraju informacije o pokazateljima učinka, te prema potrebi krenu u novo prikupljanje podataka, analiziraju prikupljene informacije i sačine izveštaj o evaluaciji. U zavisnosti od prirode predmetne evaluacije, može biti nužno da se okupi multidisciplinarni tim eksperata (unutrašnjih ili spoljnih). U fazi pisanja, na primer, iskusno osoblje iz drugih ministarstava ili stručnjaci za spoljnu evaluaciju mogu dati savete o izvodljivosti sprovođenja različitih vrsta evaluacije.
- Takođe, kad evaluaciju rade spoljni resursi, institucija predlagač ostaje odgovorna za realizaciju naknadne evaluacije (videti Deo 4.2. u daljem tekstu). Odgovornost institucije predlagača obuhvata najmanje (i) određivanje opsega evaluacije; (ii) izbor vrsta evaluacije; (iii) utvrđivanje kriterijuma za evaluaciju; (iv) izradu Projektnog zadatka; i (v) pripremu tenderske dokumentacije i izbor ugovarača. Institucija predlagač odgovorna je još i za svakodnevno upravljanje, uključujući konsulracije i obezbeđenje kvaliteta tokom realizacije spoljno ugovorene evaluacije. Nivo zahtevanih inputa biće veći u ključnim momentima (naročito u fazi izrade i sklapanja ugovora), ali će biti potrebno da stalno rade i u toku realizacije. Kod spoljnih evaluacija, institucije predlagači mogu odlučiti da ugovore i osmišljavanje evaluacije (koraci opisani u Odeljku 2 Priručnika) a ne samo njenu realizaciju.

Širi krug zainteresovanih strana

Evaluacija može da obuhvati i druge zainteresovane strane - na primer, obične građane ili organizacije onih strana neposredno ili posredno izloženih dejstvu pravnog akta. Stepen obuhvaćenosti i metode angažovanja su specifični za svaku naknadnu evaluaciju. Radna grupa može da ih poziva na svoje sastanke, obaveštava o evaluaciji ili da ih angažuje u metodama prikupljanja podataka.

4.2. Izrada/projektovanje i realizacija naknadne evaluacije od strane institucije predlagača ili kroz spoljno angažovanje

Iako je institucija predlagač nosilac procesa naknadne evaluacije, ona može angažovati ili ugovoriti evaluaciju izvan institucije, bilo za celokupnu evaluaciju ili samo nekih njenih delova.

Nezavisno od toga da li se koristi spoljna ekspertiza ili ne, evaluacije zahtevaju znatan doprinos institucije predlagača kao i članova radne grupe i KP. U svakom slučaju, radna grupa za obavljanje naknadne evaluacije unutar institucije predlagača ostaje primarna odgovorna strana za dva glavna zadatka:

- određivanje izrade/projektovanja naknadne evaluacije (sledeći gore razrađene korake 1-6) rezultat čega je matrica evaluacije, i
- obezbeđivanje kontrole kvaliteta tokom procesa evaluacije i sačinjavanja nalaza naknadne evaluacije..

Uobičajene aktivnosti za koje se može angažovati ili ugovoriti spoljna stručnost obuhvataju sprovođenje anketa ili drugih metoda za prikupljanja podataka i njihovu obradu, kao i za analizu podataka. Kod evaluacije uticaja može biti izraženiji zahtev za spoljnom stručnošću za izradu i realizaciju evaluacije kao i za prikupljanje podataka.

Institucija predlagač može da traži spoljnu evaluaciju u fazi izrade/projektovanja evaluacije, a zatim predmetnu evaluaciju može da uradi sama ta institucija. U tom slučaju, spoljna podrška pomaže u izradi Plana evaluacije i matrice evaluacije, ali glavnu nadležnost za realizaciju naknadne evaluacije zadržava institucija predlagač.

Ako se institucija predlagač opredeli da angažuje spoljnu stručnost i u fazi izrade/projektovanja i u fazi sprovođenja naknadne evaluacije, tada institucija predlagač može odlučiti da zaključi ugovor sa dva odvojena subjekta - sa prvim za izradu i projektovanje plana i matrice evaluacije i drugim za izvođenje same naknadne evaluacije, da bi se izbegao sukob interesa.

Ali u isto vreme, institucija predlagač može da odliči da sama postupa u nekim koracima izrade i projektovanja naknadne evaluacije, kao što su izbor oblasti evaluacije, vrsta evaluacije (korak 2) i kriterijumi evaluacije (korak 3), te da angažuje ugovarača za ostale korake (kao što su korak 1 i koraci 4 - 6).

Institucija predlagač može još da odluči da celokupnu evaluaciju (kako izradu i projektovanje tako i samo ocenjivanje) ugovori sa spoljnom stranom. U zavisnosti od odabranog modaliteta ugovaranja spoljne stručnosti, radna grupa treba da za naknadnu evaluaciju uradi najmanje sledeće zadatke:

- Napiše i finalizuje plan evaluacije kao i da izradi /projektuje evaluaciju (sledeći gore objašnjene korake 1-6) bilo sama ili sa spoljnim ugovaračem ili, kao što je prethodno objašnjeno, institucija predlagač može da se odluči da definiše neke korake iz plana evaluacije i onda zahteva da projektovanje evaluacije uradi i predloži ugovarač.
- Finalizira projektni zadatak zajedno sa tenderskom dokumentacijom i postupcima nabavke koji se sprovode u skladu sa odnosnim procedurama za javne nabavke.
- Posle potpisivanja ugovora sa izvođačem zadatka, preporučuje se da radna grupa organizuje uvodni sastanak na kojem će do detalja razgovarati o konkretnim pitanjima predmetne teme i realizaciji projektnog zadatka.
- Pruža potrebnu podršku izvođaču zadatka u realizaciji evaluacije, uključujući olakšavanje pristupa bazama podataka javne uprave.
- Razgovara o planu rada, uključujući vreme kad se prikupljaju primarni i sekundarni podaci, predaju početni, privremeni i završni izveštaji, prema potrebi organizuju relevantne radionice, i slično.
- Obavlja ulogu kontrole kvaliteta, time što se stara da evaluacija bude završena u zadatim rokovima i što razmatra nacрте izveštaja o naknadnoj evaluaciji i daje suštinske komentare na njih.

Okvir 7. Utvrđivanje projektnog zadatka za spoljno ugovaranje

Projektni zadatak (PR) treba da obuhvati opseg is vrhu naknadne evaluacije i način na koji će evaluacija raditi i realizovati. Po pravilu, PZ sadrži:

- osnovne podatke o pravnom aktu koji se ocenjuje;
- vrstu zacrtanih rezultata pravnog akta koji se ocenjuje;
- publiku i zacrtanu svrhu evaluacije;
- dostupne informacije, na primer o već ustanovljenim procesima za praćenje prikupljanja podataka;
- zahteve date evaluacije za prikupljanja podataka (u suprotnom može se zahtevati od ugovarača da ih on predloži i dalje razgradi);
- vrstu ili vrste planiranih evaluacija (ili zahtevati od ugovarača da to on uradi);
- potrebne sposobnosti, veštine i iskustva predloženog tima za evaluaciju;
- konačni proizvod evaluacije i glavne rokove koje treba poštovati;
- zahteve u pogledu dostavljanja izveštaja i podataka;
- vremenski raspored evaluacije, i
- format izveštaja i prezentacije.

4.3. Priprema izveštaja o naknadnoj evaluaciji

Izveštaja o naknadnoj evaluaciji glavni je proizvod procesa evaluacije, koji predstavlja evaluaciju pravnog akta potkrepljenu dokazima, koji je uradila radna grupa. Radna grupa treba da predstavi ili se postara da nalazi, zaključci i preporuke budu predstavljeni na drugi način koji je koristan po kreatore politike a koji se može koristiti kao polazna osnova za kreiranje politika ubuduće.

Priprema izveštaja o naknadnoj evaluaciji u skladu sa jedinstvenim standardima povećava transparentnost i održivost kao i izgleda da nalazi evaluacije budu relevantni za informisano donošenje odluka.

Deo 5 ovog Priručnika opisuje strukturu koju treba slediti za svaki izveštaj o naknadnoj evaluaciji i daje smernice o tome šta treba uvrstiti u svaki deo izveštaja.

Smernice za pisanje izveštaja

- izveštaj treba da bude jasan, koncizan i sveobuhvatan;
- izveštaj treba da sadrži najvažnije nalaze a njegovi zaključci moraju biti izvedeni iz tih nalaza;
- u izveštaju treba koristiti crtice (crne tačke) za što konciznije sumiranje nalaza u izveštaju;
- izveštaj treba da sadrži obrazloženje i konkretne nalaze a ne samo opise u smislu stvari koje se sugerišu;
- izveštaj ne treba da zanemaruje neželjene posledice;
- izveštaj može da sadrži mape, fotografije, grafikone ili tabele da bi što jasnije prenele informacije i vizuelno.

4.4. Kontrola kvaliteta

Kvalitet obavljene evaluacije je primarna odgovornost radne grupe koja se stara da izveštaj o naknadnoj evaluaciji bude potpun i adekvatnog kvaliteta. Institucija predlagač prosleđuje ovaj Priručnik Vladi na razmatranje i usvajanje u skladu sa procedurom utvrđenom odlukom Vlade za usvajanje ovog Priručnika.

Sledeći mehanizmi pomažu da izveštaj zadovoljava standarde kvaliteta:

- **Interno razmatranje unutar institucije predlagača:** Nakon što radna grupa završi izveštaj, Izveštaj o naknadnoj evaluaciji se ispituje sa aspekta kontrole kvaliteta shodno hijerarhiji institucije predlagača. Institucija predlagač može da formira savetodavne panele za dalje razmatranje nacrtu izveštaja o naknadnoj evaluaciji. Ti paneli mogu se formirati samo za složenije i obimnije evaluacije. U njima mogu biti predstavnici drugih državnih organa odnosno relevantnih spoljnih strana i stručnjaka.
- **Razmatranje izvan institucije predlagača:** kontrolu kvaliteta izveštaja o naknadnoj evaluaciji rade još i Pravna služba pri Kabinetu premijera, Savet direktora pravnih službi i Vlada.

4.5. Postupanje po nalazima iz izveštaja

Izveštaj o naknadnoj evaluaciji treba da se objavi a njegova svrha postiže se postupanjem prema nalazima i preporukama iz izveštaja.

Nakon usvajanja izveštaja o ek-post evaluaciji, izveštaj se šalje na obaveštenje nadležnoj komisiji u Skupštini Republike Kosovo kako bi se informisao o nalazima procene.

Objavljivanje izveštaja

Izveštaj o naknadnoj evaluaciji objavljuje se na zvaničnoj internet stranici ministarstva (koje je institucija predlagač) i Kabineta premijera. Međutim, institucija predlagač može da uzme u obzir aktivniju distribuciju izveštaja i njegovih nalaza i preporuka zainteresovanim stranama. Pošto je izveštaj o naknadnoj evaluaciji instrument za ocenjivanje sprovođenja nekog pravnog akta, Vlada može izveštaje o naknadnoj evaluaciji da prosledi Skupštini. Šira distribucija rezultata evaluacije dodatno se uvećava ako institucija

predlagač pripremi prezentaciju za medije, ponudi intervju, napiše neki članak i organizuje događaje kao što su radionice, okrugli stolovi ili ekspertske grupe. Ako se to proceni potrebnim, mogu se organizovati i veći javni događaji (konferencije).

Postupanje po nalogima i preporukama iz izveštaja o naknadnoj evaluaciji

Izveštaj o naknadnoj evaluaciji nije kraj procesa evaluacije. Posle usvajanja izveštaja o naknadnoj evaluaciji pravnog akta, institucija predlagač treba da utvrdi koje su radnje potrebne za sprovođenje nalaza i preporuka iz izveštaja i da ih uvrsti u ciklus planiranja i odlučivanja. Na primer, ako se u nalazu izveštaja konstatuje da nisu doneti podzakonski akti za sprovođenje datog zakona, institucija predlagač u planiranje svoje pripreme unosi donošenje tih akata.

Deo 5: Šablon evaluacionog izveštaja

Napomena: Vrsta informacije i dokaza unetih u izveštaj o naknadnoj evaluaciji razlikuje se od jedne evaluacije do druge, u zavisnosti od vrsta evaluacije i prirode pitanja za evaluaciju. Iz tog razloga, popunjavanje šablona ne treba da bude prvi prioritet radne grupe kad projektuje i realizuje naknadnu evaluaciju. Kad je doneta odluka koji pravni akt treba ocenjivati, polazi se od izrade „lanca rezultata“ i njegove primene u procesu evaluacije, na način opisan u ovom Priručniku.

Institucija predlagač	
Naziv izveštaja o naknadnoj evaluaciji	
Osoba za kontakt	
Radna grupa	
Datum	

Ovaj izveštaj na zadovoljavajući način ispunjava standarde kvaliteta evaluacije.

Potpis

IZVRŠNI SAŽETAK

Izvršni sažetak treba da bude na početku izveštaja o naknadnoj evaluaciji i da sadrži kratak pregled procesa evaluacije. Tekst treba da bude jasan i koncizan (najviše 2-3 stranice), bez tehničkih detalja, da ponudi potpuni pregled evaluacije, njene svrhe, metodologije, ograničenja, nalaze i preporuke. Tehničku terminologiju treba prilagoditi ili objasniti.

I. UVOD

I.1. Kontekst evaluacije

Ovaj deo izveštaja opisuje razloge zbog kojih je ocenjivani pravni akt izabran za naknadnu evaluaciju.

I.2. Svrha i opseg evaluacije

U ovom delu definisani su svrha evaluacije i kako se njeni rezultati koristiti (npr. za ispunjavanje neke pravne obaveze, da se ponudi osnova za neki mogući budući idejni koncept, poboljša primena, itd.). Neka od pitanja koja pomažu da se strukturira ovaj deo su:

- Koja je glavna materija koju obrađuje evaluacija?
- Koja se vrsta evaluacije primenjuje? (Moguće vrste mogu biti „Evaluacija sprovođenja i usklađenosti“, ili da sadrži još i evaluaciju učinka ili evaluaciju uticaja).
- Koji će kriterijumi ocenjivanja biti uzeti u obzir?
- Koji vremenski period obrađuje evaluacija? - od početka stupanje na snagu akta do sada, ili tokom različitih perioda (kad je drugi vremenski period, objasniti zbog čega)?

II. OPIS ZAKONA KOJI ĆE SE OCENJIVATI I PRIMENJENA METODOLOGIJA

II.1. Opis zakona ili podzakonskog akta koji će se ocenjivati

Opišite svrhu pravnog akta i kako je povezan sa širim okvirom politike. Ako postoji idejni koncept, isti može pružiti vredne podatke.

- Koje pitanje je nastojao da reši pravni akt?
- Koji se delovi pravnog akta tretiraju kao predmet evaluacije? (Ako neki deo nije tretiran, objasnite zbog čega.)
- Na koje je zainteresovane strane / segmente društva ili privrede pravni akt težio da utiče?

II.2. Lanac rezultata

Opišite lanac rezultata (od inputa do uticaja) koji čini osnovu rada na evaluaciji, pokazujući predviđenu logiku počev od sprovođenja pravnog akta do očekivanih promena i zacrtanih konačnih rezultata. Radna grupa može da ponudi još i vizuelnu ilustraciju korišćenog modela.

- Koji su očekivani koraci, u lancu rezultata, koji strukturiraju logičku promenu ponašanja i pomeraju intervenciju od sprovođenja do konačnih proizvoda, rezultata i uticaja?
- Koje ugrožne veze objašnjavaju prelazak sa jednog koraka na drugi u lancu rezultata?
- Koji su glavni pokazatelji koji se ispituju ovom evaluacijom?
- Koje pretpostavke podržavaju model?

II.3. Metodologija

U ovom delu objašnjene su sve metode primenjene za realizaciju evaluacije. Izveštava se o pristupima, zadacima i metodama koje je radna grupa sledila tokom celokupne realizacije kako bi obradila sva pitanja za evaluaciju.

- Koj je institucija predlagatelj odgovorna za pokretanje evaluacije? Da li je u vršenju evaluacije (ili njenih pojedinih delova) bila angažovana spoljna ekspertiza? Zašto? (molimo dodajte projektni zadatak kao referencu)? Kako je praćena i validirana realizacija spoljne evaluacije i njenih nalaza?
- Koji su proceduralni koraci bili praćeni od početka do završetka evaluacije?
- Koje su zainteresovane strane konsultovane tokom evaluacije? Zašto? Kojim kanalima?
- Koji su izvori podataka korišćeni? Koje su metode prikupljanja podataka korišćene?
- Koja su bila ograničenja (ako ih je bilo) koja su ometala realizaciju evaluacije?

III. REZULTATI EVALUACIJE

Ovaj deo odgovara na sva pitanja za evaluaciju postavljena za naknadnu evaluaciju, jasno i koncizno, tako da bude razumljivo spoljnom čitaocu. Ovaj deo treba da se jasno pozove na **vrste i kriterijume** korišćene u evaluaciji (videti Okvire 1 i 5 Priručnika).

Ovaj deo treba da bude analitički i zasnovan na dokazima, uz korišćenje što više tabela, grafikona ili fotografija za ilustraciju svojih navoda. Da biste predstavili nalaze, proučite sledeće korake:

- Objasnite uspostavljene aranžmane praćenja koji prate sprovođenje i usklađenost i izveštavanje o različitim pokazateljima učinka u pogledu sprovođenja i usklađenosti. Pri tome opišite u kom obimu je mera sprovedena u trenutku kad je započeta evaluacija. Da li je uočena neka neočekivana ili nenameravana promena koja je proizvela šire efekte u drugim oblastima usled donošenja pravnog akta?
- (Ako je to moguće i relevantno) Prikažite situaciju sa kojom je ocenjivani pravni akt upoređen. Takve tačke poređenja mogu biti, na primer, situacija pre stupanja na snagu pravnog akta, „opcija nečinjenja“ (osnovni scenario) u idejnom konceptu, situacija planirana ili zacrtana pravnim aktom (scenario činjenja) i situacija nastala u trenutku evaluacije. To treba da olakša poređenje sa aktuelnom situacijom i iz tog razloga treba da obuhvati što je više moguće istih parametara tj. pokazatelja korišćenih za opis trenutnog stanja stvari.
- Iskoristite prikupljene informacije za analizu koliko se zapaženi rezultati poklapaju sa očekivanjima navedenim pri usvajanju pravnog akta, prema potrebi uz pozivanje na lanac rezultata i ukazivanje da li je taj lanac praćen onako kako je trebalo.
- Uzmite u obzir uticaj kašnjenja u sprovođenju;
- Prikupite različite izvore podataka (uz jasne reference, tako da čitalac može po želji da ih istražuje) i sačinite nepristrasne i kritičke sudove o tome šta jeste ili nije postignuto; i
- Potrudite se da uporedite i proverite podatke.

Nalazi treba da objasne da li je došlo do zaobilaženja ili prekida veza sa lancem rezultata, a ako jeste, zbog čega. Pojavu neželjenih dejstava treba prijaviti i analizirati.

III.1. Pitanja za evaluaciju sprovođenja i usklađenosti

U sklopu evaluacije, radna grupa može da obradi sledeće stvari:

- Da li je pravni akt usvojen na vreme i celovito. Ako nije, objasnite zbog čega.
- Da li je bilo poteškoća u procesu sprovođenja. Ako ih je bilo, navedite koje su bile i zašto.
- Elemente pravnog akta koji su sprovedeni pravilno / potpuno / blagovremeno (ili nisu) i objasnite zbog čega.
- Da li je pravni akt pravilno sproveden.
- Troškove sprovođenja pravnog akta. Izmerite administrativno opterećenje povezano sa sprovođenjem i utvrdite da li se taj teret može smanjiti.

III.2. Pitanja o učinku i evaluaciji uticaja

Stvari koje radna grupa treba da razmatra prilikom pripreme izveštaja obuhvataju sledeće:

- Da li su ostvareni međurezultati i konačno dejstvo (u obe vrste evaluacije).
- Da li su se pojavile neželjene posledice (u obe vrste evaluacije).
- Koliko je čvrsta uzročno-posledična veza između sprovođenja zakona i rezultata (u obe vrste evaluacije ali, u slučaju evaluacije uticaja koristi se metodologija poređenja rezultata sa kontrolnim grupama i tretiranim grupama).
- Ukupni troškovi postizanja rezultata i uticaja. Evaluator može da utvrdi da li su ti troškovi svedeni na minimum ili ima prostora za uštede (u obe vrste evaluacije).
- Korist ostvarena tokom sprovođenja / od ostvarenja ciljeva (u obe vrste evaluacije).
- Kakvi su nalazi u poređenju sa situacijom opisanom u odnosnom idejnom konceptu (ako je dostupan). (u obe vrste evaluacije)
- Zainteresovane strane na koje je najviše delovao pravni akt i one na koje je isti posebno delovao. (u obe vrste evaluacije).
- U kojoj se meri očekuje da će se rezultati i uticaji nastaviti i posle perioda evaluacije (u obe vrste evaluacije).

IV. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ovaj deo izveštaja veoma je bitan jer se čitaoci obično fiokusiraju na njega.

IV.1. Zaključci

Zaključci su činjenični, objektivni i neutralni odrazi izvedeni iz nalaza. Zaključci treba da sumiraju i predstavljaju učinak pravnog akta u odnosu na kriterijume korišćene za evaluaciju (npr. usklađenost, primena povezanost, delotvornost, itd.). Važno je pokazati koji nalazi odgovaraju očekivanjima, koji su nalazi previše preliminarni za posmatranje i šta nije funkcionalno. Pošto se tekst zaključaka često čita odvojeno od teksta koji mu prethodi, trebalo bi da sadrži kraći rezime delova I.2 i II.3, šablon i ograničenja za evaluaciju. U toj fazi ne treba uvoditi nikakve nove pojedinosti ni pitanja - sve bitne informacije uvek moraju prvo da budu predstavljene u odeljku o analizi.

U ovom delu izveštaja treba ujedno navesti:

- Sažetak nalaza u odnosu na kriterijume korišćene za evaluaciju.
- Koje su lekcije naučene, ako ih ima?
- Koje su lekcije naučene o procesu evaluacije?

IV.2. Preporuke

Preporuke se izvode iz zaključaka. Međutim, zaključci ne treba da konkretno i detaljno opisuju korake koje treba preduzimati ubuduće, osim ako evaluacija ne utvrdi jasno određene razloge nesprovođenja ili pogrešne izrade zakona. Zadatak da se utvrde najprikladnije opcije za rešavanje nedostataka otkrivenih naknadnom evaluacijom je deo za prethodnu evaluaciju uticaja (Idejni koncept).

Odeljak sa preporukama obuhvata sledeće stvari:

- Preporučene aktivnosti za postupanje po svakom zaključku.
- Odrediti organ nadležan za sprovođenje preporuke, relevantne rokove i očekivane rezultate.
- Odrediti mehanizam nadzora koji će osigurati postupanje po preporučenim radnjama.

TEHNIČKI PRILOZI

Priložite relevantne tehničke priloge, prema prilici. Takvi prilozi mogu da obuhvate (ali nisu ograničeni samo time):

- Rečnik i objašnjenje tehničke terminologije
- Izvore podataka i bibliografske reference
- Pojediniosti o prikupljanju i procesu validacije podataka
- Spisak konsultovanih zainteresovanih strana, sažetak njihovog doprinosa i napomenu da li je isti usvojen ili odbijen u evaluaciji (i zbog čega)
- Tehničke proračune i modele
- Karte, grafikone, slike, i slično
- Informacije o angažovanju spoljnih stručnjaka i konsultanata koji su uradili evaluaciju (ili neki njen deo).
- Projektni zadatak za angažovanje spoljnih stručnjaka
- Matricu evaluacije

Prilozi



Prilog A.1. Uloge i odgovornosti za naknadnu evaluaciju na Kosovu

Naknadna evaluacija je zajednički napor u koji su uključene razne strane unutar i izvan državne uprave. Svaka strana ima određene uloge i odgovornosti. Ovaj prilog opisuje ko radi koje poslove u skladu sa shodnom odlukom Vlade o usvajanju Priručnika, uz objašnjenje razlika između „obavljanja evaluacije“, „strateške koordinacije“ i „spoljnog učešća“.

A.1.1. Institucija predlagač: odgovorna za razvoj i realizaciju naknadne evaluacije:

Kabinet premijera ili ministarstvo predlagač pravnog akta je „nosilac“ procesa naknadne evaluacije. Oni snose političku i operativnu odgovornost za naknadnu evaluaciju, kao što su odgovorni i za formulisanje opšte politike i izradu i sprovođenje pravnog akta. Iz tog razloga, važno je da se resornim ministarstvima dodele odgovarajući resursi i da im se razviju kapaciteti relevantnih profila za adekvatno projektovanje i izvođenje naknadnih evaluacija.

Ministarstva imaju izvesno diskreciono pravo za organizovanje poslova koji se tiču izrade, upravljanja i izvršenja naknadnih evaluacija u oblastima njihove upravne odgovornosti. S tim u vezi, ministarstva treba da uzmu u obzir sledeće okolnosti:

- **“Nadležno odeljenje”:** Nadležno odeljenje u ministarstvu je u najboljem položaju da projektuje i vrši evaluaciju, jer lakše prepoznaje šta su i ko su: odgovorni za sprovođenje zakona; svrhu zakona; moguća dejstva; dostupni podaci; i već ustanovljena tekuća praksa. Dakle, prikladnije je da oni vrše analizu pravnog akta i ocene proces usvajanja podzakonskih akata koji se odnose na dati zakonski akt.
- **Pravna služba ministarstva:** u načelu, odseci za nadzor nad sprovođenjem zakona pri pravnoj službi ministarstva na pravom su mestu da podrže i koordinišu proces naknadne evaluacije. U tom smislu, pravna služba igra važnu ulogu i u pripremi vladinog programa naknadne evaluacije. Šef/šefica pravne službe dostavljanju KP spisak pravnih akata koje je predložilo njegovo/njeno ministarstvo: uz taj predlog ide kratko objašnjenje o razlozima iz kojih je dati pravni akt predložen za naknadnu evaluaciju, glavne stvari za evaluaciju (svrha, opseg evaluacije) i rok za evaluaciju, koji se dostavlja Savetu direktora.
- **Nadzor koji vrši radna grupa:** institucija nosilac naknadne evaluacije osniva radnu grupu zaduženu da projektuje evaluaciju (da definiše opseg evaluacije, kriterijume evaluacije, plan, itd.) u početnoj fazi naknadne evaluacije i uz diskusiju o nalazima naknadne evaluacije u njenoj završnoj fazi.

Radnu grupu treba da čine

1. Pravna služba i nadležna tj. tematska služba ministarstva odgovornog za naknadnu evaluaciju (kao predsedavajući i kopredsedavajući radne grupe);
2. Tematska služba resornih ministarstava uključenih u sprovođenje pravnog akta, ili za oblasti odgovornosti na koje utiče pravni akt;
3. Predstavnici institucije i organa neposredno povezanih sa sprovođenjem i realizacijom pravnog akta (npr. inspeksijske agencije, lokalna vlasti, itd.); i
4. Gde je to moguće, imajući u vidu svrhu zakona, predstavnici privatnog sektora i predstavnici građanskog društva (koji mogu biti i predstavnici određenih profesija na koje deluje pravni akt).

A.1.2. Promovisanje i koordinisanje naknadne evaluacije na nivou Vlade: PS-KP i Savet direktora

Odlukom Vlade dodeljuju se važne funkcije planiranja, koordinacije i nadzora sledećim stranama:

- **Pravnoj službi pri Kabinetu premijera (PS-KP):** odgovorna je za koordinisanje rada sa ministarstvima vezano za planiranje i koordinaciju naknadne evaluacije pravnih akata. U tom cilju, PS-KP pravi program naknadne evaluacije i određuje krajnje rokove za realizaciju evaluacije, u bliskoj saradnji sa Savetom direktora (videti u daljem tekstu). Na predloge ministarstava, godišnji program utvrđuje sve naknadne evaluacije koje će se raditi u datoj godini, uključujući pravni akt, odgovornu instituciju koja će uraditi evaluaciju, rokove i obrazloženje za izbor predmetnih pravnih akata. Po završetku izveštaja o naknadnoj evaluaciji, institucija predlagač treba da se postara da se glavni nalazi naknadne evaluacije adekvatno uzmu u obzir i, prema potrebi, odraze u planiranju budućeg zakonodavnog procesa.
- **Savet direktora:** Čine ga direktori pravnih službi iz svih ministarstava, a njime predsedava direktor pravne službe pri KP. Uloga Saveta direktora obuhvata:
 - pripremu i nadzor nad sprovođenjem vladinog programa naknadne evaluacije pravnih akata i nalaza evaluacije;
 - davanje saveta institucijama predlagačima za izradu planova evaluacije;
 - razmatranje i finalizaciju programa pravnih akata koji će se ocenjivati na predlog institucija predlagača; i
 - razmatranje napretka u realizaciji naknadnih evaluacija od strane institucije predlagača i donošenje preporuke za procesuiranje izveštaja o naknadnoj evaluaciji na sednici Vlade ili njegovo vraćanje instituciji predlagaču na dopunu.

A.1.3. Uključivanje građanskog društva u naknadnu evaluaciju

Od suštinske važnosti je da se obezbedi učešće građana i predstavnika građanskog društva u proces vršenja naknadne evaluacije, što je naglašeno i izričito zatraženo u Vladinoj strategiji za saradnju sa građanskim društvom (2019-2023)⁶. Ta strategija ocenjuje da su javne konsultacije i učešće javnosti važan alat za iscrpniju informisanost o društveno-ekonomskom uticaju zakonskih odredbi koje su predmet evaluacije. Štaviše, konsultacije sa građanskim društvom o primeni odredaba pravnog akta i ostvarenim rezultatima mogu pomoći da se prepoznaju glavni problemi u vezi sa pravnim aktom i mogući razlozi za nesprovođenje ili nepotpuno sprovođenje akta. Građanskog društva, u zavisnosti od opsega ocenjivanog pravnog akta, može da učestvuje i u radnim grupama koje osnivaju institucije predlagači.

Prilog A.2. Kako odabrati pravni akt za naknadnu evaluaciju?

Izbor pravnog akta za naknadnu evaluaciju može se uraditi u jednoj od sledećih situacija:

- **Pravni akt ima takozvanu „odredbu o revidiranju/ocenjivanju“** – u tom slučaju sam pravni akt sadrži obavezu da se izvrši potpuna ili delimična naknadna evaluacija. Po pravilu, takve odredbe o revidiranju ili evaluaciji pokazuju svrhu evaluacije i njen opseg; vreme kad je treba uraditi i obavezu da se nalazi naknadne evaluacije uzmu kao osnov za eventualno revidiranje ili ukidanje zakonskih odredbi. Treba istaći da nisu sve odredbe pravnog akta one koje zahtevaju naknadnu evaluaciju, ima i odredba o revidiranju (videti Okvir A.2.1.).

⁶ Strategiju možete naći na http://ojqfinancime.rks-gov.net/wp-content/uploads/2020/02/Strategy_eng.pdf.

Okvir A.2.1. Odredbe o revidiranju koje zahtevaju da se uradi naknadna evaluacija: Primeri

Odredba u nekom pravnom aktu koja zahteva pripremu izveštaja nije odredba o revidiranju odnosno evaluaciji. Na primer, član 14. Zakona o hemikalijama (Zakon br. 04/L-197) ne predstavlja klauzulu o evaluaciji jer samo zahteva od Vlade da sačini izveštaj. Pomenuti član glasi:

“1. Ministarstvo sačinjava godišnji izveštaj o stanju hemikalija.

2. Izveštaj o hemikalijama iz stava 1. ovog člana biće deo izveštaja o stanju životne sredine koji usvaja Vlada Republike Kosovo.

3. Izveštaj iz stava 2. ovog člana uglavnom sadrži: podatke o vrstama hemikalija, informacije o izdatim dozvolama za hemikalije koje se proizvode, uvoze, izvoze, informacije o obavljenim istraživanjima hemikalija, informacije o akreditovanim laboratorijama i sprovođenju strategije i akcionog plana za upravljanje hemikalijama.”

Međutim, podaci prikupljeni u izveštaju mogu dati koristan uvid za naknadnu evaluaciju.

S druge strane, sledeći primeri zakonskih odredbi sadrže jasne odredbe o revidiranju odnosno evaluaciji:

“3. Komisija treba da uradi privremenu evaluaciju programa ISA2⁷ do 30. septembra 2019. godine i konačnu evaluaciju do 31. decembra 2021. godine i da rezultate tih evaluacija dostavi Evropskom parlamentu i Savetu unutar istih datuma. U tu svrhu, nadležni odbor ili odbori Evropskog parlamenta mogu pozvati Komisiju da predstavi rezultate evaluacije i odgovara na pitanja koja postave njegovi parlamentarci.

4. Evaluacije iz stava 3. treba da ispituju, između ostalog, važnost, delotvornost, efikasnost, korist, uključujući prema prilici stepen zadovoljstva preduzeća i građana kao i održivost i povezanost aktivnosti iz programa ISA2. Konačna evaluacija treba pored toga da ispita u kojoj je meri program ISA2 ostvario svoje ciljeve, kao što je ponovno korišćenje interoperabilnih rešenja širom Evropske unije, uz posebno obraćanje pažnje na potrebe koje su formulisale evropske javne uprave.

Ili član 12. Direktive EU 2015/2193:

“1. Do 1. januara 2020. godine, Komisija treba da razmotri napredak u pogledu energetske efikasnosti postrojenja za sagorevanje srednje veličine i oceni korist od minimalnih standarda energetske efikasnosti u skladu sa najboljim dostupnim tehnikama.

Do 1. januara 2023. godine, Komisija treba da proceni potrebu za revidiranjem odredbi o postrojenjima koja su deo SIS ili MIS, kao i Dela 2 Priloga II, na osnovu najnovije tehnologije.

U sklopu tog revidiranja, Komisija treba da proceni da li je potrebno da se za neke ili za sve vrste postrojenja srednje veličine reguliši emisije CO.

Kasnije, novo revidiranje vršiće se svakih deset godina i sadržiće procenu da li je prikladno postaviti strožije granične vrednosti, naročito za nova postrojenja za sagorevanje srednje veličine.

3. Komisija treba da podnese Evropskom parlamentu i Savetu izveštaj o rezultatima revidiranja iz stavova 1 i 2, praćen zakonskim predlogom gde to bude potrebno.”

Ako pravni akt ne sadrži zakonske odredbe kojima stvara obavezu izvršenja naknadne evaluacije određenog pravnog akta, institucija predlagač može ga ipak odabrati za naknadnu evaluaciju u sledećim situacijama:

- **Pravni akt proizvodi znatan uticaj na privredu, društvo, životnu sredinu ili javni sektor** – odnosi se na obim uticaja (npr. veličina privrednog sektora izražena kao procenat BDP-a, broj preduzeća na koja dečuje, iznos uloženi javnih sredstava, itd.) i na dinamiku promena podstaknutih zakonodavnom intervencijom (npr. vrsta i broj grananja generisanih promena u lancu rezultata). U načelu, što su uticaji važniji to veći prioritet treba dati izboru pravnog akta za naknadnu evaluaciju. Zatim, sadržina i informacije opisane u idejnom konceptu mogu pružiti bitne smernice za izbor naknadne evaluacije. Osim toga, institucija predlagač može oceniti važnost pravnog akta za naknadnu evaluaciju i prema onome šta je definisano kao krajnji cilj pravnog akta kao i prema budžetu opredeljenom za isti.
- **Poteškoće istaknute tokom sprovođenja pravnog akta već su prepoznate** – drugi način koji može opravdati izbor pravnog akta za naknadnu evaluaciju je uočeno kašnjenje u procesu sprovođenja pravnog akta. Takve informacije mogu se dobiti iz obaveštenja institucija za sprovođenje (npr. inspektorata). U takvom slučaju je prikladno uraditi evaluaciju sprovođenja i usklađenosti kao primarnu procenu da bi se utvrdilo u čemu je problem - na primer, da li je problem u izradi zakona ili svojevlnosti kojom zainteresovane strane poštuju pravni akt, ili u inspektorima koji ga primenjuju - da bi se izbegle pravne praznine, regulatorni propusti (npr. nejasna odredba, slučaj sukoba zakona, itd.), neželjene posledice i moguća nepovratna šteta.
- **Relevantni komentari koje daju zainteresovane strane** – alat koji se sve više koristi u praksi raznih zemalja a sastoji se od zahteva ili pitanja upućenim zainteresovanim stranama i krajnjim korisnicima (npr. potrošačima, građanima, itd.) kojima se saznaju ili preciziraju pravni akti koji, prema njihovom mišljenju, stvaraju probleme ili bi se mogli poboljšati. U tom smislu, treba obratiti pažnju na komentare zainteresovanih strana koje predstavljaju građansko društvo i naročito rodne interese, mlade i društveno osetljive grupe, prilikom određivanja pravnog akta za naknadnu evaluaciju.⁸ Naravno, nisu svi predlozi za evaluaciju bitni ili opravdani: stoga, svaka institucija predlagač je odgovorna da razmotri predloge i odluči da li će i u kojoj meri da ih uvrsti u naknadnu evaluaciju. Zainteresovane strane često se pozivaju da preporuču

⁷ ISA² je program finansiranja Evropske unije koji podržava razvoj digitalnih rešenja koja omogućavaju javnoj upravi, preduzećima i građanima u Evropi da koriste interoperabilne prekogranične i međusektorske javne usluge.

⁸ U skladu sa Vladinom strategijom za saradnju sa građanskim društvom (2019-2023).

pravne akte za naknadnu evaluaciju, u cilju pojednostavljenja pravnog okvira, upravne procedure i minimizovanja upravnih i regulatornih troškova.⁹

- **Pravni akt ulazi u širok program sektorskih revidiranja** – na kraju, izbor za vršenje naknadne evaluacije pravnog akta može diktirati šira višegodišnja strategija evaluacije koja obuhvata posebne sektore privrede ili konkretne politike (npr. evaluacija pravnog okvira koji deluje na metalnu industriju na Kosovu, ili revidiranje pravnih akata koji uređuju socijalnu inkluziju ranjivih grupa).

Vremenski rok za obavljanje evaluacije je odlučujući činiac koji utiče na primenu evaluacije na proces odlučivanja. Da bi nalazi bili relevantni i da bi ih donosioci odluka koristili, planiranje i realizaciju naknadne evaluacije treba uskladiti sa političkim prioritetima i programom naknadne evaluacije.

Osim toga, evaluator treba da ima u vidu da regulatorne intervencije kao što su zakoni i podzakonski akti imaju veoma različite cikluse. U nekim slučajevima, može proći više godina dok se ne pojave rezultati predviđeni pravnim aktima, a takođe se ne pojavljuju linearno (tj. ne pojavljuju se jedni za drugima duž lanca rezultata). U zavisnosti od situacije, razne zainteresovane strane mogu dobiti kraći ili duži period za pridržavanje zakonskim odredbama (npr. kroz odredbe o revidiranju). Iz tog razloga, naknadna evaluacija ne može započeti pre protoka dosta vremena od stupanja na snagu pravnog akta. Planiranje evaluacije postaje teže ako se određena intervencija revidira suviše često.

Kao što piše u glavnom delu Priručnika, osim kad je drugačije propisano u odredbama o obaveznom revidiranju, institucija predlagač ne sme da započne evaluaciju sprovođenja i usklađenosti **pre nego što prođe jedna godina** od stupanja na snagu pravnog akta. Za evaluaciju uticaja to vreme bi generalno trebalo da bude **najmanje tri godine** od stupanja na snagu pravnog akta. Da bi se dobro pripremila, institucija predlagač treba da počne sa planiranjem evaluacije **što je pre moguće** od početka sprovođenja, zajedno sa organizacijom procesa praćenja.

Institucija predlagač treba još da isplanira dodatno vreme ako se opredeli da ugovori celokupnu naknadnu evaluaciju ili njen deo. Izrada projektnog zadatka, sprovođenje postupka javne nabavke i izbor spoljnih stručnjaka vrše znatan uticaj na trajanje evaluacije, tako da institucija predlagač ili radna grupa osnovana da uradi naknadnu evaluaciju mora da to uzme u obzir kod planiranja evaluacije.

Prilog A.3. Analiza zainteresovanih strana kod naknadne evaluacije

Relevantne strane kod naknadne evaluacije su pojedinci, grupe ili organizacije na koje deluje pravni akt koji je predmet evaluacije; oni koi su uključeni u sprovođenje pravnog akta; i oni koji poseduju potrebne informacije, resurse i stručnost da obave evaluaciju. Iako glavni akteri neke politike ili sektora mogu biti dobro poznati, bitno je prepoznati i prilagoditi spisak zainteresovanih strana pravnom aktu i konkretnoj evaluaciji. Osim što je preduslov načela „ne ostavljamo nikog iza sebe“ shodno Agendi 2030 (Ciljevi održivog razvoja)¹⁰, pravilno utvrđivanje ko su zainteresovane strane je bitno jer je stvarnost na terenu složena: razne inicijative u istom sektoru mogu imati slične ili zajedničke zainteresovane strane, ali konkretni uticaji i pitanja vezana za sprovođenje mogu uticati i na druge strane, koje takođe treba prepoznati i tretirati. Shodno tome, radna grupa treba da posveti dužnu pažnju akterima iz privatnog sektora kao i relevantnim grupama u društvu kao što su žene, mladi i socijalno ugrožene grupe.

Analiza zainteresovanih strana sledi tri glavna koraka: (1) prepoznavanje; (2) klasifikacija; i (3) angažovanje strana.

A.3.1. Utvrđivanje ko su grupe zainteresovanih strana

⁹ Neke zemlje su napravile namenske onlajn platforme otvorene za ideje zainteresovanih strana u smislu evaluacije – videti na primer internet stranicu Evropske komisije „Oлакšajte teret“ (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en); ili veb-sajt Velike Britanije „Izgovori birokratije“ (<https://www.gov.uk/government/news/red-tape-challenge>).

¹⁰ Cfr. takođe u vezi s tim, Vladina strategija za saradnju sa građanskim društvom (2019-2023).

Prvi korak u analizi zainteresovanih strana je **prepoznavanje** zainteresovanih strana kao takvih. Glavne kategorije zainteresovanih strana date su u donjoj tabeli.

Kategorije zainteresovanih strana (spisak nije zaključen):

Pojedinci	Fizička lica - na primer žene, mladi ili ranjive grupe.
Privatni sektor	Velika preduzeća MSP i mikropredueća Samozaposleni Privredne komore Poslovne organizacije Kompanije koje pružaju profesionalne konsultacije
Nevladine organizacije	Sindikati Organizacije građanskog društva Mreže određenih grupa Verske organizacije
Istraživačka i akademska zajednica	Istraživačke ustanove Akademske institucije
Državni organi	Organi lokalne vlasti Vlada Kosova i njene agencije Skupština Kosova i njene agencije Druge nacionalne institucije i organi Strane vlade i institucije Institucije i organi EU Međunarodne organizacije

Prepoznavanje zainteresovanih strana može se uraditi strukturiranim pristupom. Da bi to bilo što iscrpnije, korisno je osloniti se na relevantne javne konsultacije iz prošlosti; dokumente o politici, kao što su idejni koncepti; i primedbe medija.

A.3.2. Klasifikacija zainteresovanih strana

Drugi korak u analizi zainteresovanih strana je **klasifikacija** zainteresovanih strana prepoznatih kao takve. Ona se sastoji od

- Izdvajanja grupa zainteresovanih strana na koje pravni akt može znatno uticati (neposredno i posredno) i utvrđivanje stepena na koji se vrši uticaj na te grupe;
- Diferenciranja raznih mogućnosti u kojima zainteresovane strane podležu tom uticaju unutar određene grupe, npr. u zavisnosti od veličine, lokacije, vrste delatnosti ili drugih karakteristika; i
- Utvrđivanja načina na koje različite zainteresovane strane mogu da utiču na kreiranje politike i njenu evaluaciju.

Zatim, Evropska komisija predlaže korišćenje „kontrolne liste od šest testova“ radi lakšeg prepoznavanja i klasifikacije zainteresovanih strana.

Test 1. Na koga utiče direktno?

Čiji će se dnevni/nedeljni život promeniti sprovođenjem pravnog akta?

Postoje li posebni efekti na određene grupe (definisane prema uзраstu, polu, ograničenim sposobnostima, etničkoj ili rasnoj manjini, društvenoj grupi, mobilnosti, regionu, itd.)? Ko će morati da promeni ponašanje kao ishod pravnog akta?

Test 2. Na koga utiče indirektno?

Čiji će se svakodnevni život promeniti kad drugi budu neposredno pogođeni delovanjem pravnog akta?

Ko će dobiti a ko izgubiti zbog promena proisteklih iz pravnog akta?

Test 3. Ko je potencijalno pogođen njegovim delovanjem?

U određenim okolnostima, ko će trpeti drugačiji uticaj zbog pravnog akta?

Postoje li pojedinci ili grupe koji će morati da prilagode svoje ponašanje ako se primenjuju posebni uslovi?

Test 4. Čija je pomoć potrebna?

Ko će biti u stanju da spreči primenu pravnog akta ako ne saraduje sa adekvatnim akterima?

Ko shvata mogući uticaj pravnog akta na druge zainteresovane strane?

Test 5. Za koga mislite da je upoznat sa ovom temom?

Ko je proučavao ovu temu i objavio stavove o njoj?

Ko poseduje detaljna saznanja o pravnom aktu?

Postoje li pojedinci ili grupe koji se smatraju za „poglavaoce“ ove teme?

Test 6. Ko će biti zainteresovan za ovu temu?

Postoje li organizacije ili pojedinci koji misle da ih interesuje ova tema?

Da li je neko vodio kampanju o ovom pitanju?

Da li neko objavljuje ili emituje stavove o ovoj temi?

Za naknadnu evaluaciju zasnovanu na dokazima, pitanja u vezi sa osnovnim ljudskim pravima treba tretirati u ranim pripremnim fazama projektovanja evaluacije. Konsultacije i angažovanje zainteresovanih strana treba da obuhvate, kad god je to moguće i primereno, prikupljanje razvrstanih podataka o mogućim uticajima na osnovna prava, kao što su socijalna i rodna inkluzija, kao i zaštita ugroženih u društvu. Konkretno, to znači proveravanje da li je pravni akt stvorio (ili nije uspeo da izbegne) situacije u kojima neki delovi društva doživljavaju nejednakost na osnovu pola ili seksualne orijentacije, etničkog i rasnog porekla, veroispovesti ili uverenja, invaliditeta, starosti, itd.

Okvir A.3.1. daje kraći spisak glavnih pitanja koja se tiču nejednakosti u naknadnoj evaluaciji.

Okvir A.3.1. Rešavanje društvene nejednakosti i naknadnoj evaluaciji: Glavna pitanja:

Da li je pravni akt (neposredno ili posredno) imao drugačiji uticaj na razne ljude kao što su žene, mladi ili lica sa posebnim potrebama? Da li je to željeni rezultat pravnog akta ili je neželjena posledica?

Da li je pravni akt promovisao jednakost između različitih lica? Zašto? Kako?

Da li je pravni akt doprineo borbi protiv diskriminacije određenih grupa kao što su ljudi etničkog porekla iz nevećinskih zajednica (uključujući Rome), verskih zajednica, osobe iz zajednice LGBTI, deca, stare osobe ili osobe sa invaliditetom?

Raspodela prihoda, socijalna zaštita i inkluzija mogu se rešavati i postavljanjem dopunskih pitanja kao na primer:

- Da li je pravni akt uticao na nivo prihoda ili bogatstva raznih ljudi i porodica, raspodelu prihoda ili rizika od siromaštva?
- Da li je pravni akt uticao na pristup i kvalitet beneficija socijalne zaštite, naročito onima koji su u opasnosti od socijalne isključenosti?
- Da li je pravni akt uticao na pristup i kvalitet osnovnih dobara i usluga, uključujući obrazovanje, naročito za one koji su u opasnosti od socijalne isključenosti?

Izvor: Adaptirano iz „Kutije alata Evropske komisije za bolju regulativu“, „Alatka #29. Osnovna prava, uključujući promovisanje jednakosti“, plus „Alatka #30“ Zapošljavanje, uslovi rada, raspodela prihoda, socijalna zaštita i inkluzija“, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf.

TOva takozvana „**Matrica zainteresovanih strana**“ je moćan alat koji omogućava klasifikaciju i kategorizaciju zainteresovanih strana i njihovih pozicija u odnosu na problem ili ocenjivani pravni akt. Matrica se ostvaruje u nizu faza, počev od istraživanja:

- interesa različitih strana u vezi sa uočenim problemom
- resursa koji su im na raspolaganju, npr. u pogledu onog što se može uneti u raspravu o konkretnom pitanju
- njihovih sposobnosti da mobilisu resurse, i
- službenog tj. javnog stava o predmetnom pravnom aktu

Moguća tabela može izgledati ovako:

Zainteresovana strana	Interes / Korist ili šteta	Raspoloživi resursi	Kapaciteti za mobilisanje resursa	Službeni stav
Organizacija A				
Organizacija B				
....				

Cilj je da se proceni stepen zainteresovanosti (uticaja) i uticajnosti svake od zainteresovanih strana da bi se adekvatno planiralo njihovo angažovanje kao pomoć za naknadnu evaluaciju. To se može uraditi, na primer, primenom odgovarajućih napora da se dopre do relevantnih strana ali takvih koje nisu dobro organizovane ili su manje vidljive u društvu.

Da bi se utvrdio **stepen zainteresovanosti (uticaja)** mogu se postaviti sledeća pitanja:

- Koliko je dato pitanje blisko zainteresovanoj strani (test bliskosti)?
- Da se danas drži sastanak, koliko bi predmetna strana bila vidljiva na agendi zainteresovanih strana (test agende)?
- Kakvo je do sada bilo učešće zainteresovanih strana u ovoj stvari?
- Koliko je aktivnih članova zainteresovanih strana direktno izloženo dejstvu pravnog akta?
- U najgorem slučaju, koliko može delovati na zainteresovane strane?

Da bi se utvrdio **stepen uticajnosti** mogu se postaviti sledeća pitanja:

- Da li joj status zainteresovane strane daje neki poseban legitimitet ili značaj (test statusa)?
- Da li se smatra da rukovodstvo zainteresovane strane ima lični uticaj (test VIP)?
- Ima li dokaza da je data zainteresovana strana dosta popularna?
- Koliko su zainteresovane strane vešte u korišćenju odnosa sa medijima ili nove tehnologije da iznesu svoje stavove?
- Koji je istorijat zainteresovanih strana?
- Da li su zainteresovane strane ranije uspevale da nagovore donosiocce odluka?

Na osnovu svega, može se napraviti matrica od četiri kvadranta, koja strateški postavlja kapacitete raznih zainteresovanih strana u vezu sa prikupljanjem podataka za naknadnu evaluaciju.

	Visok kapacitet za samomobilisanje	Nizak kapacitet za samomobilisanje
Veliki uticaj	PARTNERI (Voditi dijalog, uključiti)	NEVIDLJIVI (Trebalo angažovati aktiviste da im pomognu u učestvovanju)
Mali uticaj	ZAINTERESOVANE STRANE (Savetovati)	JAVNOST (Informisati)

A.3.3. Organizovanje angažovanja zainteresovanih strana

Uspešno angažovanje sa unutrašnjim i spoljnim zainteresovanim stranama može znatno uvećati pouzdanost naknadne evaluacije. To obezbeđuje razgovor, analizu i izveštavanje o različitim perspektivama, uključenje svih relevantnih strana u proces evaluacije, pomaže boljem kvalitetu naknadne evaluacije, obezbeđuje kompatibilnost sa drugim politikama i iskazuje otvoren i transparentan pristup kritičkoj analizi učinka pravnog akta.

Uključivanje zainteresovanih strana pomaže još da se predvide (i reše) problemi koji mogu nastati kasnije u procesu (npr. da se utvrde moguće naknadne mere na osnovu nalaza evaluacije). Različite strane i stručnjaci su na pravom mestu da ispitaju da li su argumenti i izjave iz obavljene naknadne evaluacije jasni i da li ih je lako slediti.

Dok se planira naknadna evaluacija, kontrolna lista glavnih pitanja pomaže da se uokviri angažman zainteresovanih strana (videti Okvir A.3.2.).

Okvir A.3.2. Planiranje angažovanja zainteresovanih strana u naknadnoj evaluaciji

Sledeća pitanja deo su plana evaluacije kad je reč o utvrđivanju ko su relevantne zainteresovane strane u naknadnoj evaluaciji i organizovanju njihovog angažovanja u postupku evaluacije:

- **Koga treba uključiti u proces evaluacije?** – Odgovor: nisu podjednako pogođeni svi sektori privrede, podgrupe stanovništva ili geografske oblasti. Zato je bitno da se pravilno prepozna ko su zainteresovane strane.
- **Zašto ih treba angažovati?** – Odgovor: to postaje jasnije kad se uradi „matrica“ koja razlikuje zainteresovane strane prema njihovim interesima; kapacitetima; važnosti; i uticajnosti.
- **Čime oni treba da se bave?** – Odgovor: to može biti neki određeni segment evaluacije, da se testira konceptualna ideja (logika intervencije) ili da se traže dodatni inputi ili podaci. Evaluator mora da formuliše svoje razloge i ciljeve konsultacija.
- **Kako će se angažovati?** – Odgovor: na raspolaganju je više različitih formi i načina, što zavisi od zainteresovanih strana; faze evaluacije; i raspoloživih sredstava. Često je poželjna kombinacija pristupa. Pomaže kad se koristi jednostavan jezik.
- **Kad ih treba angažovati?** – Odgovor: što je moguće ranije, kad je plan evaluacije završen i kad radna grupa u dovoljnoj meri sagleda koje će informacije tražiti od kojih strana.
- **Kako koristiti njihove inpute?** – Odgovor: nužno je da im se jasno i na vreme saopšti nivo angažovanja, uz transparentno saopštavanje razloga zbog kojih su doprinosi nekih zainteresovanih strana prihvaćeni dok od drugih nisu.

Prilog A.4. Vrste evaluacije

Ovaj prilog detaljnije opisuje vrste evaluacije i daje smernice kako da se primene na naknadnu evaluaciju.

A.4.1. Evaluacija sprovođenja i usklađenosti

Prva vrsta evaluacije su evaluacije sprovođenja i usklađenosti. One treba da odgovore da li je pravni akt sproveden i da li su strane postupile u skladu sa istim. Treba još da ispituju slučajeve neuspelog sprovođenja, razloge za kašnjenje ili nesprovođenje.

Ako evaluacija sprovođenja i usklađenosti pokaže da pravni akt nije sproveden, to znači da isti nije proizveo zacrtane rezultate. U tom slučaju, nema potrebe da se nastavi evaluacija sprovođenja i usklađenosti.

Glavna pitanja

Neka od glavnih pitanja na koja treba da odgovori **evaluacija sprovođenja i usklađenosti** su:

Usklađenost:

- Da li su donešeni podzakonski akti koji proističu iz zakona?
- Da li je opredeljen planirani budžet za sprovođenje pravnog akta?
- Koliko je napredovalo sprovođenje pravnog akta?
- Koje su teškoće u sprovođenju pravnog akta?

Efikasnost:

- Koliko je koštao proces sprovođenja pravnog akta?
- Ima li prostora da se pojednostavi njegovo sprovođenje i uštede resursi (novac, osoblje, ...)?

A.4.2. Ocenjivanje učinka

To je druga vrsta evaluacije koja analizira napredak duž lanca rezultata. Iako evaluacija učinka možda neće oceniti manifestaciju i punu veličinu konačnog delovanja, ova vrsta evaluacije omogućava radnoj grupi da shvati pravac promena i da objasni te promene na osnovu dokaza. Evaluacija učinka daje opšti opis odnosa između intervencije (pravnog akta) i efekata njegovog delovanja.

Radna grupa treba da zna da što više činilaca ili veza postoji u lancu rezultata (od jedne karike u lancu rezultata do druge), to su veći izgledi da postoji niz mogućih objašnjenja za svaku uočenu promenu.

Radna grupa treba da prikupi dokaze uz pomoć kvantitativnih i kvalitativnih metoda prikupljanja podataka o uzročno-posledičnim vezama između aktivnosti i proizvoda unutar lanca rezultata; između proizvoda i rezultata, i između rezultata i delovanja, da bi se moglo tvrditi da je pravni akt doprineo ostvarenju zacrtanog krajnjeg rezultata (tj. ostvaren je uticaj).

Ako se konstatuje da svi koraci u lancu rezultata funkcionišu kako je zamišljeno (tj. pravni akt se sprovodi kao što je predviđeno; učesnici menjaju svoje ponašanje kao što je predviđeno; a željeni rezultati su ostvareni), to povećava opštu doslednost nalaza date evaluacije. Međutim, može biti slučajeva u kojima se neki koraci ne mogu u celosti potvrditi. Na primer, ako izgleda da su svi koraci u lancu rezultata funkcionisali kao što se očekivalo, ali postoje izvesni posredni dokazi o krajnjem uticaju, u takvim slučajevima potvrda prethodnih koraka u logičkom modelu dovešće do veće izvesnosti da je pravni akt imao željeni uticaj. Međutim, ako radna grupa ne može da obezbedi dovoljno dokaza u nekom segmentu lanca rezultata (bilo o primeni pravnog akta, ili između pravnog akta i proizvoda, ili između proizvoda i rezultata, i između različitih rezultata), onda ne može da tvrdi da je bilo čim doprineo pozitivnim promenama ostvarenim u konačnom zacrtanom rezultatu (u konačnom uticaju).

Glavna pitanja:

Neka od opštih pitanja na koja **Evaluacija učinka** treba da pokuša da odgovori:

Relevantnost:

- Da li je opšta svrha pravnog akta i dalje važeća i relevantna u odnosu na prvobitni problem?
- Da li postojeće stanje opravdava postojanje pravnog akta?

Povezanost:

- Postoji li doslednost između pravnog akta i drugih političkih ili pravnih mera koje su na snazi na Kosovu, međunarodnih sporazuma i standarda?

Uticaj:

- Koji su ciljevi pravnog akta? Da li su uočene pozitivne promene u pravcu postizanja ovog cilja?

Delotvornost:

- Koji su neposredni efekti sprovođenja pravnog akta?
- Da li su ostvareni proizvodi, rezultati i uticaji?
- Postoje li posebni efekti distribucije?
- Ima li dejstva u vidu neželjenih nuspojava?

Efikasnost:

- U kojoj su se meri ljudski, materijalni i finansijski resursi uloženi u postizanje rezultata pokazali isplativima?
- Da li bismo dobili bolje rezultate preraspodelom tih resursa?
- Kada se pravni akt može primeniti na više načina, koji je najefikasniji ili najjeftiniji način?

Održivost:

- Koliko je održivo sprovođenje pravnog akta?
- Koliko su održivi njegovi uticaji?

A.4.3. Ocenjivanje uticaja

Ocenjivanje uticaja analizira:

1. da li su ostvareni zacrtani ciljevi pravnog akta (konačni uticaji) - odnosno rezultati zacrtani logikom intervencije, i
2. u kojoj se meri te promene/rezultati mogu „pripisati“ samom pravnom aktu. Upravo ta druga stavka - ustanovljavanje pripisivosti, tj. kauzaliteta - jeste definišuća karakteristika evaluacije uticaja.

Pripisivanje (atribucija) odnosi se na empirijsko zaključivanje o meri u kojoj je pravni akt zaista izazvao neku od konstatovanih promena. Koliko se taj pristup može realizovati zavisi uglavnom od merljivosti rezultata i mogućnosti da se proceni šta bi bilo da nije bilo pravnog akta. U tu svrhu, evaluator treba da ustanovi kontračinjenicu stvaranjem takozvanih „grupa za poređenje (ili kontrolnih grupa)“. Dakle, evaluacija uticaja zahteva da se nađu jedna ili više grupa za poređenje kako bi se ocenilo šta se dogodilo sa kontrolnom grupom (koja ne podleže delovanju zahteva pravnog akta), a zatim da se radi upoređivanje sa grupom podvrgnutom tim zahtevima pravnog akta - videti Okvir A.1.

Okvir A.1. Atributivna analiza

Uobičajen primer (ne nužno pravne prirode) atributivne analize je eksperiment sa lekovima gde jedna grupa učesnika (tretirana grupa) dobija novi lek dok druga („uporedna“ ili „kontrolna“ grupa) uzima placebo, odnosno prazni medikament. Raspoređivanje učesnika eksperimenta u dve grupe obično je nasumično. Sve dok su tretirana i kontrolna grupa slične i jednake u svim drugim relevantnim aspektima, one mogu služiti kao reper za poređenje jedna drugoj. Ako ima neke razlike u rezultatima utvrđenim među njima, može se pretpostaviti (pod određenim tehničkim pretpostavkama) da je uočena razlika nastala usled lečenja odnosno leka. U ovom primeru tretiranje je testiranje leka, dok u naknadnoj evaluaciji tretira se pravni akt. U nekim lancima rezultata, „uzročno-posledični“ odnos može biti dovoljno jednostavan i transparentan tako da se promena može primetiti direktno, bez potrebe da se kontrolišu kontračinjenice. U tim slučajevima, nema potrebe stvarati dva ili više ekvivalentnih ili sličnih uzoraka ili grupa podataka. Na primer, u projektu vodosnabdevanja jednog sela u zemlji u razvoju, svako uočeno skraćanje prosečnog vremena koje članovi porodice troše noseći vodu za svoje potrebe može se pripisati projektu, bez potrebe za nekom uporednom grupom.

Glavna prednost empirijske evaluacije uticaja je u tome što omogućava da se izoluju dejstva intervencije (tj. pravnog akta) od raznoraznih mogućih činilaca koji bi mogli uticati na ispitivani rezultat. Na taj način, evaluacija uticaja može da pruži rigorozan test (ocenjivanje) da li je intervencija (pravni akt) proizvela dejstvo ili ne.

Empirijska evaluacija uticaja ipak nije izvodljiva za evaluaciju svake politike ili pravnog akta. Glavni izazov evaluacije uticaja je formiranje uporedne grupe koja je što sličnija tretiranoj grupi. Formiranje uporedne grupe još je teže kad se ocenjuju pravni akti, jer se zakonski zahtevi obično sprovode jednoobrazno u celokupnoj privredi ili društvu, te su mali izgledi da postoji neka dostupna grupa za poređenje koja nije bile podvrgnuta dejstvu tih zahteva pravnog akta.

Način za stvaranje kontračinjenica (protivčinjenica)¹¹ u kontekstu naknadne evaluacije pravnih akata je korišćenje, ako je moguće, varijacija, kroz poređenje rezultata u vremenu ili mestima kad i gde je pravni akt usvojen sa rezultatima u drugom vremenu ili mestima

¹¹ Situacija koja bi se dogodila da nije bila sprovedena intervencija ili pravni akt.

kad i gde pravni akt nije bio usvojen. Evaluacija uticaja ocenjuje još i da li se dogodio neki drugi rezultat ili uticaj koji nisu bili prvobitno nameravani, a ako jesu, šta je proizvelo takav ishod ili uticaj i koliko je to bitno.

Čak i kad bi se mogla definisati grupa za poređenje, bilo bi teško uraditi evaluaciju uticaja ako bi se planirani rezultati razlikovali kod tretirane grupe zbog načina na koji je grupa odabrana a ne zbog samog pravnog akta. U tom slučaju, poređenje bi bilo obmanjujuće. Taj problem poznat je kao „pristrasnost izbora“ grupe. U toj situaciji, nije moguće reći da li su razlike u uočenim rezultatima između dveju grupa posledica pravnog akta ili nečeg drugog. Izrada evaluacije uticaja zahteva da se kontrolišu sastav grupe za poređenje tako da se pristrasnost izbora ili izbegne ili da se tretira. U tom cilju, evaluator koji ocenjuje uticaj izvodi „randomizovane eksperimente“ ili „kvazi-eksperimente“ (iako se ponekad umesto njih može koristiti „prirodna“ slučajnost).¹²

Evaluacija uticaja može se dalje podeliti na dve kategorije: prospektivna i retrospektivna. Prospektivne evaluacije uticaja rade se u isto vreme dok se piše pravni akt. Osnovni podaci prikupljaju se pre nego što se pravni akt sprovede, kako za grupu koja podleže delovanju pravnog akta, tako i za grupu za poređenje. Retrospektivne evaluacije uticaja ocenjuju uticaje posle sprovođenja pravnog akta, analizirajući promene i upoređujući ih preko grupe za naknadni tretman. Prospektivne evaluacije uticaja imaju veće izgleda da daju pouzdane rezultate evaluacije, jer su grupe za tretman i za poređenje utvrđene pre nego što je sproveden ocenjivani pravni akt. Dakle, prospektivne evaluacije uticaja imaju veće šanse da generišu validne kontračinjenice.

Glavna pitanja:

Neka od opštih pitanja na koja **evaluacija uticaja** treba da pokuša da odgovori su:

Delotvornost:

- Da li je određena intervencija pravnog akta delotvorna u poređenju sa situacijom odsustva pravnog akta?
- Od čega zavisi promena rezultata između pojedinaca, zainteresovanih strana / društvenih grupa (ekonomskog sektora) i kako se ta promena razlikuje od one koja je bila predviđena?

Efikasnost:

- Kad neki pravni akt može da se sprovede na više načina, koji je način najefikasniji ili najjeftiniji?

Uticaj:

- Koji su ciljevi pravnog akta? Da li je bilo uočenih promena i da li se može reći da su iste nastale delovanjem pravnog akta u poređenju sa drugim činocima?
- Da li je delovanjem pravnog akta nastao neki rezultat koji nije prvobitno bio zamišljen? Ako jeste, šta se tačno dogodilo i koliko je bitna ta promena?

¹² Prirodni eksperimenti dešavaju se kad su dve grupe stvorene prirodno a ne kroz projektovanje eksperimenta

Za više informacija o obavljanju eksperimentalnih i kvazi-eksperimentalnih analiza za evaluaciju uticaja, pogledajte sledeće publikacije:

1. Grupacija Svetske banke (2016): Evaluacija uticaja u praksi, drugo izdanje <https://www.worldbank.org/en/programs/sief-trust-fund/publication/impact-evaluation-in-practice>.
2. Grupacija Svetske banke (2009): Put do rezultata: Projektovanje i vršenje evaluacije delotvornog razvoja, Autori: Linda G. Mora Imas, Rej C. Rist, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2699>.
3. Trezor NJ.V. (2011): Magenta knjiga, Vodič za evaluaciju, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/879438/HMT_Magenta_Book.pdf.

A.4.4. Analiza troškova i koristi i analiza isplativosti

Kad rezultati evaluacije uticaja budu dostupni, mogu se kombinovati sa informacijama o troškovima sprovođenja pravnog akta, da bi se uradila analiza troškova i koristi (ATK) ili analiza isplativosti (AI).

Analiza troškova i koristi (ATK) poredi koristi i troškove koji proističu od sprovođenja pravnog akta. ATK je rezultat razlike između ukupnih koristi i ukupnih troškova (koristi - troškovi). To je dragocena tehnika, jer računa sva dejstva (negativna i pozitivna) pravnog akta. To znači da ATK može pružiti opšte obrazloženje za pravni akt („Da li koristi nadmašuju troškove?“) i uporediti pravni akt sa različitim vrstama opcija koje mogu dovesti do sličnih rezultata. ATK definiše novčano što je moguće veći broj troškova i koristi od pravnog akta, uključujući šire društvene i ekološke uticaje (kao što su kriminal, zagađenje vazduha, saobraćajne nesreće, itd.) gde je moguće.

Ipak, radna grupa treba da uzme u obzir i njene nedostatke: ATK se može primeniti samo na uticaje koji su kvantifikovani i monetizovani (izraženi u novcu); uz šta treba da sledi dodatna analiza koja uključuje i pitanja distribucije.

Potpuna procedura ATK zasniva se na sledećim koracima:

1. analizi vrsta zainteresovanih strana i sektora na koje će delovati pravni akt;
2. kvantifikaciji delovanjem pogođenih subjekata - koliko firmi, sektora, pojedinaca, itd;
3. utvrđivanju troškova i koristi za svaku kategoriju;
4. kvantifikaciji/monetizovanju troškova i koristi;
5. sumiranju svih ubuduće očekivanih troškova i koristi i izračunavanje neto koristi (= konačna vrednost analize troškova i koristi); i, po mogućstvu,
6. sa ukazivanjem koje se margine za grešku ili neizvesnosti moraju uzeti u obzir.

Potpuna ATK može biti intenzivna i teška za obavljanje. Radna grupa treba da uradi ovu proceduru srazmerno, u zavisnosti od vremena, resursa i dostupnosti podataka. Radna grupa treba uvek da navede sve pretpostavke uzete prilikom utvrđivanja troškova ili koristi.

Budući da se očekuje da se troškovi i koristi javljaju tokom više godina i u različitim periodima, preporučuje se da te razlike budu uzete u obzir kroz postupak „eskontovanja“ ili „diskontovanja“. Eskontovanje omogućava direktno poređenje troškova i koristi bez obzira na to kada nastaju. Sabiranjem svih koristi i troškova koji nastanu tokom određenog broja godina (npr. novčani tokovi troškova i koristi tokom perioda analize) i primenom „eskontne stope (ili diskontovanja)¹³“ može se izračunati sadašnja vrednost troškova i koristi. Tekuća neto vrednost (TNV) je zbir neto novčanih tokova diskontovanih tokom perioda analize.

Nasuprot tome, **Analizu isplativosti (AI)**, lakše je izračunati. AI odražava vrlo specifičnu potrebu: maksimizovanje efikasnosti, s obzirom na deklarisan cilj ili limit, ili spoljno ograničenje (kao što su granice budžeta). Dakle, ova tehnika fokusira se samo na troškovnu stranu jednačine. AI se izračunava prema formuli (trošak/dejstvo). AI povezuje dejstva pravnog akta sa ukupnim troškovima proizvođenja tih efekata. Kriterijumi za evaluaciju AI obično je trošak po jedinici ostvarenog rezultata (na primer, trošak po otvorenom radnom mestu ili po obučenom državnom službeniku). Iz tog razloga, ova tehnika može se primeniti i na druge vrste evaluacije, ne samo na evaluaciju uticaja.

13 Formula diskontnog faktora u periodu n: Buduća vrednost u periodu x = 1/(1 + diskontna stopa)ⁿ

Jedinični trošak zatim se upoređuje sa drugim scenarijima za koje se očekuje da će dati isti rezultat (npr. upoređivanje uštede ostvarene od sprovođenja pravnog akta).

AI ne zahteva da se koristi iskazuju novčano, ali ima neke nedostatke. Prvo, AI ima tendenciju da zanemari moguće neželjene nuspojave jer je usmerena samo na jednu vrstu koristi. Drugo, ne daje jasan rezultat o tome da li je pravni akt obezbedio neto korist za društvo.

Vredi istaknuti da se uz pomoć AI:

1. računaju i monetizuju troškovi sprovođenja pravnog akta;
2. analizira da li se isti rezultati mogu postići uz manje troškova ako se primene drugačiji pristupi, ili da li se moglo postići više rezultata po istoj ceni koristeći druge pristupe ili alternative;
3. donose zaključci o isplativosti sprovođenja pravnog akta i predstavljaju opcije za izmenu i unapređenje pravnog akta, gde je to moguće.

Izbor između ATK i AI: Donja tabela prikazuje dva relevantna kriterijuma (svrhu politike i okruženje podataka) za odnosno poređenje ATK i AI. Tabela daje savete koju od njih treba primeniti, s obzirom na predmetne uslove.

Tabela A.4.1. Da li koristiti ATK ili AI?

Metodologija	Svrha politike	Okruženje podataka
Analiza troškova i koristi	<ul style="list-style-type: none">• nepoznata• široko postavljena• mogući scenariji još su otvoreni	<ul style="list-style-type: none">• merljivi troškovi i koristi• kompromisi (trade-offs)
Analiza isplativosti	<ul style="list-style-type: none">• fiksna (npr. u skladu sa zakonskim zahtevima; budžetska ograničenja)	<ul style="list-style-type: none">• koristi je teško igračunati• nivo koristi nije relevantan

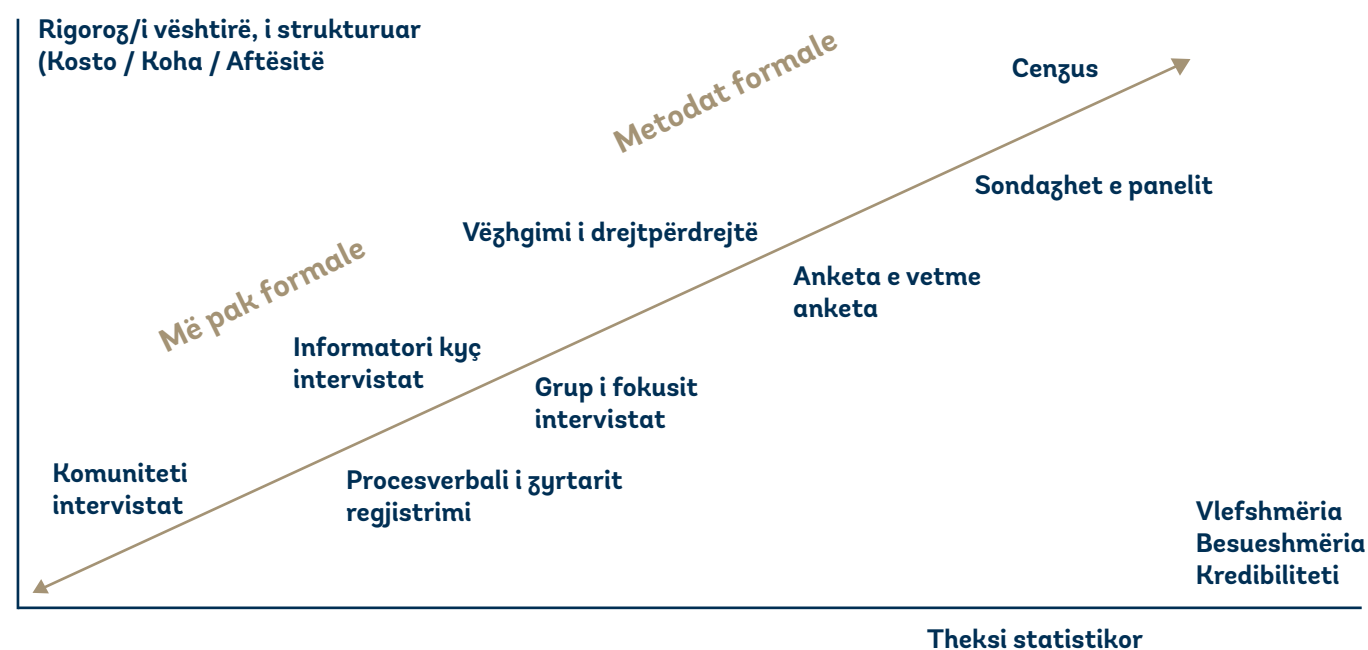
Više informacija o ATK i AI možete naći u sledećim izvorima:

1. Evropska komisija (2021), Poglavlje 8 – Metodologije za analizu uticaja u evaluacijama uticaja, drugim evaluacijama i kontrolama usklađenosti, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox_-_nov_2021_-_chapter_8.pdf.
2. Zerbe Jr, R., i T. Skot (2015): Razumevanje analize troškova i koristi, https://aisp.upenn.edu/wp-content/uploads/2015/09/0033_12_SP2_Benefit_Cost_000.pdf.
3. Gines de Rus (2010): Uvod u analizu troškova i koristi, Izdavačka kuća Edward Elgar.
4. Mišan, E.J., i Kvej, E. (2014): Analiza troškova i koristi, 5-to izdanje.

Prilog A.5. Metode prikupljanja podataka

Radna grupa može da koristi različite metode prikupljanja podataka koji treba da podrže evaluaciju – videti Sliku A.5.1. Izbor jedne od raznih metoda zavisi od (i) pitanja koja treba ispitati (ispitivani pokazatelj učinka); (ii) kvalitet potrebnih informacija; (iii) rokovi za neophodne informacije; i (iv) troškovi prikupljanja podataka.

Figura A.5.1. Metode prikupljanja podataka: Opšti pregled



Ovaj Prilog opisuje ukratko neke metode prikupljanja podataka i njihove glavne karakteristike.

• Participativno prikupljanje podataka

Participativno prikupljanje podataka može se raditi na više različitih načina. **Sastanci zajednica** omogućavaju radnoj grupi interakciju sa relevantnom populacijom da bi se shvatio napredak ostvaren na ključnim pokazateljima učinka. Ova metoda dopušta šire učešće; prilično je jeftina i relativno lako se organizuje. Međutim, učesnici na sastanku možda neće tačno predstavljati zajednicu. Iz tog razloga, takvi sastanci mogu se dopuniti širim metodama kao što su interaktivne veb stranice, paneli i žiriji građana, konsultativne ankete i evaluacija uz učešće zajednice. **Mapiranje**, s druge strane, može se koristiti za prikupljanje prostornih podataka. (Alternativno, za mapiranje se može koristiti Google Earth™). **Unakrsna šetnja** je vrsta šetnje kojom radna grupa može da obiđe zajednicu kako bi videla imali promena u toj zajednici, okruženju i resursima, na primer za prostorne podatke, uslove stanovanja, neformalnu uličnu trgovinu, prisustvo i vrstu radova koje obavljaju deca, itd.

• Analiza administrativnih i sekundarnih podataka

Odranije prikupljeni podaci mogu se koristiti da daju odgovore na pitanja iz naknadne evaluacije. Pristup i analiza već prikupljenih dokumenata mogu se pokazati važnim i pružiti obilje podataka o pravnom aktu. To mogu biti baze podataka, dosijei predmeta, izveštaji o napretku, itd. Osim toga, neki podaci mogu se prikupiti na primer iz baza podataka koje generiše i prikuplja Agencija za statistiku Kosova ili druge vladine institucije, državna uprava i razvojne organizacije.

Prednosti i izazovi administrativnih i sekundarnih podataka

Prednosti: Ova vrsta podataka obično je manje skupa i brže se pribavlja u poređenju sa prikupljanjem primarnih podataka;

Izazovi: Podaci možda ne sadrže tačno ono što je potrebno, možda nisu ažurirani, a može biti teško obezbediti pristup podacima na duže staze.

• Posmatranje

Posmatranje omogućava prikupljanje informacija neposredno, iz prve ruke, o kontinuiranom ponašanju, procesu, događajima, za ispitivanje fizičkih dokaza o proizvodima, rezultatima i naročito promenama ponašanja. Posmatranje može biti strukturirano ili nestrukturirano. Strukturirani pristup podrazumeva da radna grupa, pre posmatranja, tačno određuje šta će se pratiti i u kom vremenskom intervalu.¹⁴ Nestrukturirano posmatranje odigrava se kad radna grupa bira metodu prikupljanja podataka u zavisnosti od situacije, bez unapred osmišljenih ideja ili plana šta i koliko dugo treba da se posmatra.

Prednosti i izazovi posmatranja

Prednosti: Podaci se prikupljaju o stvarnom ponašanju umesto putem sopstvenog izveštavanja ili percepcija. To je prikupljanje podataka u realnom vremenu (a ne retrospektivno).

Izazovi: Uzgorkovanje, kao i snimanje i tumačenje podataka može biti teško. Prikupljanje podataka može se pokazati kao intenzivan rad.

• Razgovori / intervjui (ili dubinski razgovori)

Razgovor je dijalog između anketara i jednog ili više ispitanika, uglavnom o otvorenim pitanjima.¹⁵ Odgovori u intervjuiima mogu dati obilje informacija o stavovima, mišljenjima i iskustvima ljudi na koje je delovao pravni akt (kako oni koji sprovode akt tako i oni na koje pravni akt utiče ili imaju koristi od istog). Ova metoda može dati detaljne informacije o tome kako pravni akt deluje u praksi. Razgovori su naročito korisni kad radna grupa želi da dublje razume promenu koja se dogodila (ili se nije dogodila), ili da shvati razloge zbog kojih ispitanici imaju određene stavove. Ova metoda dopušta učesnicima da otvoreno objasne svoje stavove, odluke ili postupke. Ipak, treba znati da je teže završiti razgovor, teže ih je analizirati i manje su efikasni kad se radi sa većim brojem ljudi.

Prednosti i izazovi razgovora

Prednosti: Može detaljno istraživati složena pitanja, ali i da se fokusira na konkretna pitanja i ostane relativno kratak.

Izazovi: Može biti skup, radno intenzivan i vremenski zahtevan. Takođe, zahteva kulturološku osetljivost.

• Fokus grupe (ili grupni intervjui)

Fokus grupa je metodologija kvalitativne evaluacije u kojoj je okupljena manja grupa ljudi da iscrpno raugovara o određenim temama, pod rukovođenjem moderatora. Fokus grupe nude mogućnost da se prikupe informacije o grupi ljudi i njihovim stavovima, mišljenjima, percepcijama i iskustvima, gradeći i osvrćući se na ideje jedni drugih i predlažući čitav niz stavova i predloga. Fokus grupe mogu se koristiti sa kategorijom ljudi koji sprovode pravni akt ili su izloženi njegovom delovanju. Diskusija u fokus grupama često je nelinearna (tj. diskusija se ne kreće logički od jedne faze ili nivoa iz lanca rezultata do drugog). Fokus grupe koriste se za prikupljanje podataka o

¹⁴ Posmatranje se može strukturirati uz korišćenje kontrolnog spiska za pregled različitih slučajeva ili štoperice za rokove.

¹⁵ Intervjui sa glavnim učesnicima mogu biti strukturirani (koristi se spisak sa pitanjima za sve ispitanike), polustrukturirani (spisak sa pitanjima fleksibilan za dalje ispitivanje) ili nestrukturirani (bez nekog određenog spiska pitanja).

interakciji između članova grupe da bi se odgovorilo na pitanja „kako“ i „zašto“, a ne „da li“ i „koliko“, kao i o trenutnim reaganjima, složenosti ponašanja i motivacije, stavovima o osetljivim temama, itd. Uobičajeno, fokus grupe imaju 6-12 ljudi a diskusije obično traju jedan do dva sata.

Prednosti i izazovi fokus grupa

Prednosti: Mogu se uraditi relativno brzo i lako; mogu oduzeti osoblju manje vremena od dubinskih razgovora; i mogu da se u njima istražuju različiti pogledi.

Izazovi: Analiza zahteva vreme; može se desiti da učesnici nisu predstavnici stanovništva; na grupu mogu uticati moderator ili dominantni članovi grupe.

• Ankete

Ankete su idealne za prikupljanje podataka o većoj populaciji o njihovim percepcijama, mišljenjima i idejama. Strukturirane ankete postavljaju **uglavnom zatvorena pitanja**, sa nizom opcija, te u tom slučaju ispitanici treba da odaberu jednu ili više njih. Svim ispitanicima postavljaju se potpuno ista pitanja, na potpuno isti način, i daju im se potpuno iste alternative za odgovore na pitanja. One su manje korisne za merenje ponašanja, jer ljudi ne moraju nužno da rade sve ono što govore (pristrasnost samoizveštavanja). Može biti moguće da se ankete ponove da bi se pratile promene ključnih pokazatelja tokom važenja pravnog akta. U zavisnosti od toga kako je uzorak određen, anketa može dati podatke koji se mogu generalizovati na celu populaciju od interesa. Ankete se mogu obavljati na razne načine, uključujući licem u lice, telefonom, elektronskom poštom, društvenim medijima i poštom. Svaka od njih ima pozitivne i negativne implikacije u pogledu pitanja kao što su procenat dobijanja odgovora i troškovi. Upitnici se najčešće koriste za prikupljanje podataka kvantitativnih podataka ali mogu da sadrže i slobodan tekst za prikupljanje kvalitativnih podataka.¹⁶

Za izradu anketa postoje četiri zlatana pravila koja je korisno imati u vidu:

- Da li ispitanici razumeju pitanje - i da li ga razumeju na isti način kao i radna grupa?
- Da li su ispitanici u stanju da odgovore na pitanja?
- Da li su spremni da odgovore na pitanja?
- Da li će pitanje dati pouzdan odgovor?

Izvor: Trezor N.J.V. (2020): Magenta knjiga, Vodič za evaluaciju

¹⁶ Za više informacija o sprovođenju anketa, pogledajte: Grupacija Svetske banke (2009): Put do rezultata: Projektovanje i vršenje evaluacije delotvornog razvoja, Autori: Linda G. Mora Imas, Rej C. Rist (Poglavlje 9)

• Sud stručnjaka

Ovom metodom radna grupa angažuje eksperte kao izvor informacija ili mišljenja i ostvarenom napretku oko pokazatelja učinka. Sud može doneti pojedinačno jedan stručnjak ili grupa stručnjaka. Grupa eksperata može primeniti dodatne metode prikupljanja podataka kao što su revidiranje ili posmatranje u bolnici ili školi. Sud stručnjaka može koristiti unapred određene profesionalne kriterijume i procedure, a može i da radi ad hoc. Ova metoda naročito je korisna za brze evaluacije.

• Tehnika Delfi

Tehnika Delfi omogućava stručnjacima da se uključe u dijalog i postignu konsenzus kroz ponavljajući proces. Stručnjacima se postavljaju konkretna pitanja, njihovi odgovori šalju se centralnom izvoru, sumiraju i vraćaju stručnjacima. Stručnjaci zatim komentarišu sažetak. Slobodno mogu da osporavaju određene stavove ili dodaju nove perspektive davanjem dodatnih informacija. Kako niko ne zna šta govore drugi, izbegnut je sukob među njima. Tehnika Delfi izvlači informacije i sudove od učesnika u pogledu ostvarenog napretka, ali bez susreta licem u lice.

Prilog A.6. “Matrica evaluacije”

Faza u logici intervencije	Pitanje za evaluaciju	Pokazatelj	Metoda prikupljanja podataka/ Izvor podataka	Osnovna vrednost ¹⁷	Stvarna vrednost
Podaci					
Aktivnosti					
Proizvod					
Početni rezultati (ponašanje)					
Međurezultati (učinak)					
Uticaji					

¹⁷ Po mogućstvu pre stupanja na snagu pravnog akta

Prilog A.7. Spisak kontrole kvaliteta

Kontrola kvaliteta povećava poverenje i pouzdanost analize. Ovaj Prilog dopušta evaluatoru da kontroliše kvalitet podataka koji se koriste za naknadnu evaluaciju, kao i ukupan kvalitet naknadne evaluacije.

A.7.1. Kvalitet podataka

Kvalitet podataka odnosi se na ceo sistem upravljanja podataka, od izvora do korišćenja podataka. Evaluator može da proverio kvalitet podataka koristeći veći broj kriterijuma, prema sledećoj tabeli:

Pokazatelj			
Revidiranje vrši			
Datum revidiranja			
Izvor podataka			
Kriterijum	Značenja izraza	Da/ Ne	Objašnjenje
Validnost	<i>Da li podaci adekvatno predstavljaju planirani rezultat? Neka od pitanja koje treba imati u vidu su: -- Neposredna validnost. Da li bi se stranac ili stručnjak u datoj oblasti složio da je pokazatelj validna i logična mera za deklarisan rezultat? -- Pripisivanje. Da li pokazatelj meri doprinos koji je dao pravni akt? -- Greška u merenju. Postoji li neka greška u merenju koja bi mogla uticati na podatke? Treba preispitati kako grešku kod użorkovanja tako i grešku u obradi podataka.</i>		
Pouzdanost	<i>Da li podaci odražavaju odtživost procesa prikupljanja podataka?</i>		
Preciznost	<i>Da li su podaci dovoljno tačni da pravično predstavljaju sliku učinka i omogućće donošenje upravljačkih odluka na odgovarajućim nivoima?</i>		
Trajanje	<i>Da li su podaci nastali u dovoljnom vremenskom periodu da utiču na odluke rukovodstva?</i>		
Integritet	<i>Postoje li mehanizmi ustanovljeni za smanjenje prostih grešaka u transkripciji prikupljenih podataka kao i onih nastalih tokom analize podataka i izveštavanja?</i>		
Glavna pitanja i preporuke (sažetak):			

Prilog A.8. Ilustrovana naknadna evaluacija: „Zakon o savetodavnim uslugama za ruralni razvoj“

Ovaj deo Priručnika pruža hipotetički ali konkretan primer kako se smernice iz ovog Priručnika mogu primeniti na neki pravni akt. Pretpostavimo da je predmet naše evaluacije **zakon koji postavlja minimalne standarde i zahteve za organizaciju i pružanje savetodavnih usluga i aktivnosti obuke za poljoprivredu i seoski razvoj na Kosovu.**

Ključni članovi ZAKONA BR. 04 / L-074 - O SAVETODAVNIM USLUGAMA ZA POLJOPRIVREDU I SEOSKI RAZVOJ:

- Opšta svrha zakona: Podizanje opšteg nivoa znanja poljoprivrednika, pružanje obuke za vođenje gazdinstva, povećanje prihoda gazdinstva, obuka poljoprivrednika za upotrebu novih tehnologija, itd. (član 1)
- Organizovanje i sprovođenje savetodavnih usluga za poljoprivredu i ruralni razvoj (član 2)
- Organizovanje javnih savetodavnih usluga (centralni i lokalni nivo (članovi 5-7))
- Privatne savetodavne usluge (preko fizičkog i pravnog lica (članovi 8-10))
- Metode pružanja savetodavnih usluga (članovi 11-14)
- Prijavlivanje svih pružalaca savetodavnih usluga Ministarstvu (član 16)
- Uverenje za pružanje privatnih i javnih savetodavnih usluga (pod određenim uslovima na 5 godina) (član 17)
- Dozvole za pravna lica (pod određenim uslovima na 5 godina) (član 18)
- Registracija pravnih i fizičkih lica kao savetnika za savetodavne usluge - (članovi 19-20)
- Program obuke i plan obuke za savetnike (članovi 21-22)

U ovom slučaju, „pravni akt“ koji se ocenjuje je Zakon 04 / L-074. U tom smislu, naknadna evaluacija prati sledeće korake:

KORAK 1: Izrada lanca rezultata

Prvo, moramo sačiniti sekvencijalni lanac rezultata na kom se zasniva uspešno sprovođenje zakona. Tabela A.8.1. predlaže mogući lanac rezultata.

Tabela A.8.1. Zakon o savetodavnim uslugama: Lanac rezultata

INPUTI (ČINIOCI)	<ul style="list-style-type: none">• Finansijski i ljudski resursi korišćeni da se osmisli program obuke (uključujući izbor, formiranje i sertifikovanje instruktora i savetnika)• Finansijski i ljudski resursi korišćeni za oglašavanje, organizovanje i izvođenje obuke poljoprivrednicima
AKTIVNOSTI	<ul style="list-style-type: none">• Izvođenje programa obuke za savetnike• Sertifikovanje, registracija i licenciranje savetnika i instruktora• Pružanje savetodavnih usluga i obuke poljoprivrednicima
Proizvod	<ul style="list-style-type: none">• Podizanje nivoa znanja poljoprivrednika (onih koji prisustvuju obuci)

POČETNI REZULTATI (ponašanje)	<ul style="list-style-type: none"> • Primena novih znanja, proizvodnih metoda, tehnologije, itd.
MEĐUREZULTATI (učinak)	<ul style="list-style-type: none"> • Povećanje nivoa proizvodnje (odnosno produktivnosti) gazdinstava
UTICAJI	<ul style="list-style-type: none"> • Veći prihod poljoprivrednika • Veća zaposlenost (sezonska i stalna)

KORAK 2: Izbor vrste evaluacije

Sledeći korak je odluka o vrsti evaluacije. Zakon razmatran u našem primeru načelno omogućava sve tri vrste evaluacije. Konkretno:

- **Evaluacija sprovođenja i usklađenosti:** Kao što znamo, ova evaluacija je proveravanje (ne)spvođenja pravnih zahteva propisanih zakonom. Zato je usmerena na inpute i aktivnosti iz lanca rezultata kao što piše u Koraku 1.

U slučaju naknadne evaluacije ovog zakona, obavljanje evaluacije sprovođenja i usklađenosti značilo bi prikupljanje podataka vezano za (a) donošenje neophodnih podzakonskih akata (ako to propisuje zakon); i (b) osmišljavanje, organizovanje i izvođenje obuka za savetnike (uz prateće sertifikovanje i licenciranje) i poljoprivrednike. Posle preispitivanja tih pokazatelja učinka, treba oceniti da li je ono što se stvarno dogodilo usaglašeno i odražava ono što je propisano u odredbama zakona, da li su relevantne odredbe sprovedene blagovremeno i u celosti, a koje odredbe nisu sprovedene - i zašto. Treba još oceniti meru u kojoj je nesprovođenje bilo koje aktivnosti ugrozilo ostvarenje planiranih rezultata.

- **Evaluacija učinka:** Evaluacija učinka radi se samo ako se zna da su sve planirane aktivnosti sprovedene. (dakle, one koje znamo posle obavljanja evaluacije sprovođenja i usaglašenosti.) Treba imati u vidu da evaluacija učinka proširuje opseg analize na realizaciju proizvoda i da li su isti pokrenuli ili nisu očekivanu promenu u ponašanju ciljnih grupa (početni rezultati) - možda čak i dalje od konačnih uticaja.

U datom primeru, kritični korak bi bio da se utvrdi da li su poljoprivrednici koji su pohađali obuku ili dobili savetodavne usluge organizovane u sklopu aktivnosti uređenih ocenjivanim zakonom zaista stekli više znanja o novim poljoprivrednim tehnikama i alatima nego što su imali. Ako su poljoprivrednici stekli više znanja, sledeći korak u evaluaciji bio bi da se ispita da li su ti poljoprivrednici primenili te nove tehnike i metode na svojim njivama. Čini se jasnim da evaluacija učinka podrazumeva dve stvari: - prvo, demonstraciju, zasnovanu na objektivnim dokazima, o postojanju uzročno-posledičnih mehanizama koje smo oblikovali u lancu rezultata; i - drugo, protek određenog perioda od stupanja na snagu zakona pre evaluacije, jer (1) treba ostaviti da prođe tehničko vreme da se usvoje mere sprovođenja (ako su nužne); (2) da se organizuju i izvedu obuke (prvo za savetnike, koji moraju takođe biti sertifikovani, a zatim za poljoprivrednike); i (3) da bi ovi drugi mogli iskoristiti stečeno znanje.

Evaluacija učinka može se proširiti i na međurezultate i konačne uticaje, pod uslovom da se nađu dokazi o tome. To bi konkretno značilo proširenje opsega evaluacije da bi se utvrdilo ima li daljih promena od primene novih proizvodnih metoda i znanja. Nadovezujući se na prethodni korak, treba ispitati da li su poljoprivrednici koji primenjuju nova znanja, tehnike i alate na svojim njivama uticali na povećanje ukupne produktivnosti (tj. proizvodnje) njihovih gazdinstava - i da li će na kraju ostvariti veći prihod. U toku evaluacije učinka, treba vrednovati uzročno-posledične mehanizme: možda je ocenjivani zakon jedini činilac koji proizvodi pozitivni efekat na prihod poljoprivrednika, ili je možda tek jedan od činilaca (ili saodlučujući činilac) koji proizvode pozitivne efekte na prihode poljoprivrednika. Takođe, moguće je i da zakon ne proizvodi nikakvo pozitivno dejstvo na prihode poljoprivrednika.

- **Evaluacija uticaja:** Ovu vrstu evaluacije treba odabrati ako treba da se dokaže da je primena novih poljoprivrednih tehnika i alata vezana samo za one poljoprivrednike koji su pohađali obuku. Ako je očita jasna i neposredna uzročna veza (uzročno-posledična) između obuke i primene novih metoda proizvodnje, onda - promenu možemo da „pripisemo“ zakonu koji je predmet ocenjivanja. Dakle, za evaluaciju uticaja treba uzeti u obzir dve grupe: poljoprivrednike koji su pohađali obuku i one koji je nisu pohađali (ovi drugi

su „kontrolna“ grupa).

Ako se primeti da i drugi poljoprivrednici primenjuju nove tehnike i alate, čak i oni koji nisu pohađali obuku, onda je zakon samo jedan od činilaca koji je podstakao takvu promenu na kosovskim gazdinstvima.

Ista logika primeniće se na dalje segmente lanca rezultata:

- Prvo, treba oceniti da li je došlo do povećanja prihoda onih poljoprivrednika koji su pohađali obuku i koji su zatim primenili nove tehnike. Ako to nije slučaj, onda zakon nije ispunio svoju svrhu, i treba istražiti zašto se to dogodilo. Ako su obučeni poljoprivrednici zaista imali uvećane prihode, mora se osigurati da viši prihod bude rezultat primene novih tehnika i alata naučenih na obuci - a ne, na primer, rezultat promene cena poljoprivrednih proizvoda ili usled loših vremenskih uslova;
- drugo, treba analizirati šta se desilo sa onim poljoprivrednicima koji nisu pohađali obuku (kontrolna grupa). Ako se njihova finansijska situacija nije promenila, onda je verovatno obuka imala veliku ulogu u poboljšanju situacije poljoprivrednika koji primenjuju na obuci naučena nova saznanja. Ako su i drugi poljoprivrednici imali veće prihode u istom periodu, onda obuka nije jedini uzrok - a u stvari možda nije ni bila birtan uzrok povećanja njihovih prihoda. U tom slučaju treba analizirati zbog čega su poljoprivrednici na Kosovu (bilo obučeni ili ne) imali povećane prihode i na kraju da utvrdimo da li je zakon delotvoran (i relevantan) ili nije.

DEO 3: Utvrđivanje kriterijuma i pitanja za evaluaciju

Evaluaciona pitanja formulišemo tako da što bolje odraze opšte ciljeve evaluacije, imajući u vidu raspoložive resurse i vreme u kojem radimo naknadnu evaluaciju. Ponekad pitanja treba prilagoditi ili čak proširiti i dodati nova tokom evaluacije, jer novi dokazi mogu da preusmere evaluaciju.

Sledeći Tabelu 1. iz Priručnika, ako odaberemo evaluaciju sprovođenja i usklađenosti, može se pozvati na kriterijume „**usklađenost**“ i „**delotvornost**“. Dakle, moguća evaluaciona pitanja za predmetni zakon o savetodavnim uslugama za poljoprivrednike mogu biti:

- *Da li zakon o savetodavnim uslugama zahteva usvajanje podzakonskih akata? Ako zahteva, da li su isti usvojeni? Ako ne zahteva, zašto?*
- *Koliki je budžet bio dostupan da se organizuju i izvedu programi obuke za savetnike i poljoprivrednike - i koliko je isplaćeno? Zašto nije potrošen ceo iznos / ili zašto je budžet prekoračen?*
- *Koliko je obuka bilo planirano a koliko organizovano?*
- *Koliko je savetnika odnosno poljoprivrednika obučeno? Koliko njih je sertifikovano odnosno završilo obuku?*

Druge vrste evaluacije omogućavaju analizu dodatnih kriterijuma. Evaluaciona pitanja će se **razlikovati prema segmentu lanca rezultata** na koji se odnose. Donja Tabela A.8.2. daje neke primere.¹⁸

¹⁸ U tom primeru, pretpostavlja se da su i zakon o savetodavnim uslugama i mere za njegovu primenu zakoniti i validni. Shodno tome, Tabela A.8.2. ne razmatra eksplicitno „kriterijum zakonitosti“.

Tabela A.8.2. Zakon o savetodavnim uslugama: Formulisanje pitanja za evaluaciju

Kriterijumi	Vežano za proizvod (usvajanje novih znanja)	Vežano za početne rezultate (primena novih tehnika i alata)	Vežano za međurezultate (povećanje proizvodnje i produktivnosti)	Vežano za dejstva (veći prihodi)
Delotvornost	Koliko je učesnika na obukama položilo ispit, dokažavši da su stekli nova znanja i veštine?	Koliko je poljoprivrednika sa položenim ispitom zaista primenilo nove tehnike? Koliko njih to nije uradilo - zašto?	Da li se proizvodnja na gazdinstvima poljoprivrednika koji su prošli obuku povećala u periodu evaluacije?	Da li se povećao prosečni prihod poljoprivrednika koji su prošli obuku?
Uticao	---	Da li poljoprivrednici koji nisu prošli obuku primenjuju nove tehnike? Ako primenjuju, zašto?	Da li se proizvodnja na gazdinstvima neobučenih poljoprivrednika povećala u istom periodu?	Da li je prosečni prihod neobučenih poljoprivrednika povećan? Za koliko (u poređenju sa obučanim poljoprivrednicima)?
Efikasnost	S obzirom na troškove organizovanja obuka, koliko je poljoprivrednika položilo ispit? Ima li boljih načina da se postigne isti učinak?	---	S obzirom na troškove obuka, koji odnos troškova i koristi proizilazi iz zabeleženog rasta proizvodnje?	Koliki je finansijski trošak (javni budžet) povećanja prosečnih prihoda obučanog poljoprivrednika za 50 evra?

Održivost	---	Koliko je obuka potrebno organizovati da bi se osiguralo trajno povećanje primene novih tehnika? Može li ta dinamika postati uobičajena (bez obuka)?	---	U kojoj je meri zakon doprineo ostvarivanju relevantnih nacionalnih ciljeva održivog razvoja?
Povežanost	---	---	Postoje li drugi programi ili zakoni za podsticaj poljoprivredne proizvodnje? Da li ovaj zakon dopunjuje, zamenjuje ili negativno utiče na te mere?	Kako se koordiniše ekonomska podrška kosovskim poljoprivrednicima? Kako se ovaj zakon uklapa u opštu vladinu politiku za seoski razvoj?
Važnost / korist	Da li još uvek ima potrebe za povećanjem znanja poljoprivrednika?	---	Da li još uvek ima potrebe za povećanjem ukupne poljoprivredne proizvodnje primenom novih tehnika?	Kakav je doprinos zakona podsticaju ekonomskog blagostanja kosovskih poljoprivrednika? (u poređenju sa dugim instrumentima)
Raspodela	---	Da li su određene grupe uspešno uključene u obuku (npr. poljoprivrednici iz gabačenih planinskih predela ili udaljenih zona)?	Da li su naročito ciljani poljoprivrednici osetili povećanje proizvodnje odnosno produktivnosti?	Da li se nivo prihoda ciljanih poljoprivrednika posebno povećao?

KORAK 4: Određivanje pokazatelja učinka

Sledeći korak je naći način za **merenje i izražavanje informacija o pitanjima za evaluaciju**. To je funkcija pokazatelja učinka. Za svaki korak iz lanca rezultata treba utvrditi vrste podataka potrebnih da se odredi sadašnje stanje.

Treba izabrati one pokazatelje koji omogućavaju da se odgovori na relevantna evaluaciona pitanja. Tabela A.8.3. („Matrica evaluacije“ u KORAKU 6.) nabraja neke moguće pokazatelje učinka povezane sa zakonom o savetodavnim uslugama za poljoprivrednike na Kosovu.

KORAK 5: Određivanje zahteva za podacima / prikupljanje podataka i metode konsultacija

Kako prikupiti podatke potrebne za naše pokazatelje? To je usko povezano sa definicijom **metoda prikupljanja podataka**, opisanom u Prilogu A.5.

U gornjem primeru, najlakši i najdirektniji izvor podataka za većinu pokazatelja učinka navedenih u Tabeli A.8.3. su **zvanične baze podataka i administrativne evidencije**, uključujući na primer rezultate testova polaganih pre i posle obuka.

Treba planirati **ankete ili fokus** grupe sa savetnicima za razgovoro sertifikovanju i licenciranju i programu obuke koji su pohađali, radi komentara i ocene da li su zadovoljni njima. Ako treba odlučiti između anketa ili fokus grupa (koje su jeftinije ali napornije za rad), to zavisi od broja savetnika koji su sertifikovani.

Treba organizovati **reprezentativne ankete** za druge pokazatelje učinka, kao što su nivo proizvodnje i nivo prihoda obučanih poljoprivrednika; da li su primenili nove proizvodne metode; i nivo njihovog zadovoljstva pohađanom obukom ili dobijenim savetima. Ako se slede atribucionj pristup i obavlja evaluacija učinka, treba predvideti prikupljanje podataka za grupe za poređenje kako bi se utvrdile kontračinjenice kroz statističku analizu kvantitativnih podataka.

Kad je reč o kontaktiranju relevantnih zainteresovanih strana, treba znati da su razni akteri uključeni u sprovođenje ocenjivanog zakona ili pogođeni njegovim delovanjem:

- **Poljoprivrednici članovi nacionalnih ili regionalnih organizacija** ili poljoprivrednici sa većim imanjima imaju mogućnost da budu vidljiviji, otvoreniji i da će snažnije iznositi svoje stavove o politici. Zbog relativne težine ove grupe u sektoru poljoprivrede, neophodno je njihovo angažovanje ako je cilj zakona da poveća poljoprivrednu produktivnost i proizvodnju i time prihode poljoprivrednika. Efekti bilo koje inicijative u tom pogledu trebalo bi da su vidljivi za ovu grupu. U tom slučaju, direktni sastanci sa organizacijama i fokus grupama su adekvatni vidovi evaluacije.
- S druge strane **poljoprivrednici u zabačenim krajevima i na malim parcelama**, obično su ne samo manje organizovani, već i manje informisani o vladinim inicijativama i izgledima za njihovo angažovanje. Ipak, ti mali poljoprivrednici su i dalje glavne zainteresovane strane jer svako poboljšanje u poljoprivrednoj proizvodnji je takođe (ili čak posebno) korisno za poljoprivredna gazdinstva sa manjim prihodom. U isto vreme, konsultacija na mreži ili upotreba društvenih medija mogla bi biti neefikasna jer je malo verovatno da su ti mali poljoprivrednici dovoljno upoznati sa novim informacionim tehnologijama i alatima. Dakle, treba preduzeti aktivne korake da se „ne zaboravi/zanemari ulešće interesnih grupa“, na primer organizovanjem pojedinačnih razgovora i sastanaka i sa malim poljoprivrednicima.
- Razni sektori **agrobiznisa**, kao što su prerađivačka industrija, industrija poljoprivrednih inputa, itd. obično imaju visoke kapacitete da mobiliju interese i dokaze koji podržavaju evaluaciju zakona. Oni su možda manje pogođeni merama jer savetodavne usluge ili posebna obuka za poljoprivrednike (na primer, obuke o novim sortama sadnog semena ili stočnoj hrani) možda neće imati direktne posledice po promet industrijske robe u poređenju sa, na primer, merama trgovinske politike ili fiskalnim odlukama. Međutim, obuke i savetovanje mogli dovesti do (znatnog) povećanja prodaje njihovih proizvoda. Pa ipak, zbog njihovog direktnog znanja i uloge za uspeh mere, treba konsultovati i agro-biznis. Industrija može imati interes da olakša bolje sprovođenje obuka ili uvođenje novih tehnika i alata, ako bi evaluacija smatrala neefikasnom u tom pogledu.
- **Potrošači** mogu biti dodatni relevantan izvor dokaza i informacija o uticaju savetodavnih usluga i obuke ponuđenih poljoprivrednicima. Na primer mogu imati mišljenja o širem uticaju koje bi nove primenjene poljoprivredne tehnike mogle proizvesti u smislu promena u dostupnosti, kvalitetu ili ceni proizvoda, itd. Međutim, to nisu pokazatelji koji odražavaju primarnu svrhu zakona. Iz tog razloga, možda je dovoljno generalno ponuditi potrošačima mogućnost da izraze svoje mišljenje, na primer pokretanjem onlajn ankete (o percepciji) ili kreiranjem platformi za društvene medije.

KORAK 6: Igrada „Matrice evaluacije“

Na osnovu modela opisanog u Prilogu A.6, Tabela A.8.3. predstavlja moguću matricu za naknadnu evaluaciju.

Tabela A.8.3. Zakon br. 04/L-074 o savetodavnim uslugama za poljoprivredu i seoski razvoj: „Matrica evaluacije“

Faza u lancu rezultata	Pitanje za evaluaciju	Pokazatelj	Metoda prikupljanja podataka Izvor podataka
Inputi	Donošenje podzakonskih akata	Procenat (%) donetih podzakonskih akata	Administrativno preispitivanje
	Finansijski i ljudski resursi korišćeni za izradu programa obuke za savetnike (instruktore)	Iznos budžeta potrošen za obuku savetnika (instruktora) Broj angažovanih državnih službenika (i njihovi troškovi) za razvoj i organizovanje obuke za savetnike (instruktore)	Administrativni podaci Administrativni podaci (Anketa ili razgovor)
	Finansijski i ljudski resursi korišćeni za sertifikovanje i licenciranje savetnika (instruktora)	Iznos budžeta potrošen za sertifikovanje i licenciranje savetnika (instruktora) Broj angažovanih državnih službenika (i njihovi troškovi) za sertifikaciju licenciranje	Administrativni podaci Administrativni podaci
	Finansijski i ljudski resursi korišćeni za obuku poljoprivrednika	Iznos budžeta potrošen za obuku poljoprivrednika Broj angažovanih državnih službenika (i njihovi troškovi) za obuku poljoprivrednika	Administrativni podaci Administrativni podaci (Anketa ili razgovor)

	Izvođenje programa obuke za savetnike (instruktore)	Broj obučenih savetnika Vrste pružene obuke Stepen zadovoljstva savetnika Cena po obuci	Administrativni podaci Administrativni podaci Anketa Administrativni podaci
Aktivnosti	Sertifikovanje, registracija i licenciranje savetnika i instruktora	Broj serifikovanih privatnih i javnih savetnika Broj licenciranih savetodavnih kompanija Nivo zadovoljstva savetnika zahtevima za sertifikaciju i licenciranje Troškovi za sertifikaciju i licenciranje	Administrativni podaci Administrativni podaci Anketa Administrativni podaci
	Pružanje savetodavnih usluga i obuke poljoprivrednicima	Broj savetovanih i obučenih poljoprivrednika Vrste pruženih obuka i savetovanja Stepen zadovoljstva poljoprivrednika Cena obuke jednog poljoprivrednika	Administrativni podaci Administrativni podaci Anketa ili fokus grupe Administrativni podaci
Proizvod	Povećanje nivoa znanja i sposobnosti poljoprivrednika (koji su pohađali obuku)	Broj (ili %) poljoprivrednika sa znanjem ili veštinama o novim metodama proizvodnje Vrste novog stečenog znanja i veština	Testiranje pre i posle obuke
Početni rezultati (ponašanje)	Primena novih znanja, proizvodnih metoda, tehnologije, itd.	Broj (ili %) poljoprivrednika koji se prijavljuju nove proizvodne metode	Posmatranje
Međurezultati (učinak)	Povećanje nivoa proizvodnje u gazdinstvima	Nivo (obim) proizvodnje obučenih poljoprivrednika (u odnosu na one koji nisu pohađali obuku)	Anketa
Uticaji	Povećanje prihoda poljoprivrednika	Nivo prihoda obučenih poljoprivrednika (u odnosu na one koji nisu pohađali obuku)	Anketa
	Povećanje zaposlenosti (sezonske i sa punim radnim vremenom)	Broj radnih mesta (sezonskih i sa punim radnim vremenom) koje su stvorili obučeni poljoprivrednici i njihove prosečne plate	Anketa

Naknadna evaluacija ima sledeće dodatne zadatke:

Proveru valjanosti podataka

Primer primene testa valjanosti podataka može biti:

- **Kvalitet podataka - pouzdanost:** Pretpostavka: pokazatelj je „povećanje obima poljoprivrednih dobara koje poljoprivrednici prodaju“. Za merenje količine poljoprivrednih proizvoda prodatih na tržištu koristi se vaga. Ali vaga nije propisno baždarena. Zato vaga daje nepouzdanu podatke i teško je utvrditi da li promene u podacima zaista odražavaju promene u obimu prodaje.
- **Kvalitet podataka- tačnost:** Nivo prihoda koji ostvaruju poljoprivrednici je 100 evra mesečno. Podaci pokazuju da je posle nekoliko godina taj iznos porastao na 300 evra mesečno za poljoprivrednike koji su koristili savetodavne usluge koje im je pružila vlada. U ovom slučaju, greška u računanju od 10% (/ - 30 evra mesečno) bila bi u suštini beznačajna. Nije važno znati tačno da li su prihodi 270 ili 330 evra. Manje precizan stepen detalja još uvek je dovoljan da budemo sigurni u red veličine promene. Razmotrite alternativni scenario. Ako drugi podaci glase 110 evra mesečno, uz grešku u računanju od 10 procenata (/ - 11 evra) to bi bilo potpuno neprihvatljivo jer bi predstavljalo sve očite promene u podacima.

