

UOT: 338.

NƏTİCƏƏSASLI MONİTORİNG VƏ QIYMƏTLƏNDİRMƏNİN KONSEPTUAL ƏSASLARI VƏ AQRAR SAHƏDƏ TƏTBİQİ MƏSƏLƏLƏRİ

Faiq Cavad oğlu Qasımlı,

Aqrar Tədqiqatlar Mərkəzinin doktorantı

Tel.: (+99450) 363-98-78; e-mail: faiqasim@yahoo.com

Xülasə

Məqalədə monitoring və qiymətləndirmənin konseptual əsasları təhlil edilmiş, bu sahədə dünya praktikasına nəzər yetirilmiş, monitoring və qiymətləndirmənin ənənəvi fəaliyyətəsaslı prinsiplərdən nəticəəsaslı prinsiplərə keçid, buna olan zərurət və aqrar siyasət sahəsində bu keçidlə bağlı qarşıya çıxan praktiki məsələlər araşdırılmışdır. Bu araşdırma bir tərəfdən dünya praktikasını, digər tərəfdən yerli təcrübəni nəzərə almışdır.

Nəticəəsaslı monitoring və qiymətləndirmə sahəsində bir sıra terminlərin azərbaycandilli ədəbiyyat üçün yeni olduğunu nəzərə alaraq müəllif dünya ədəbiyyatında bu sahədə istifadə edilən ən mühüm anlayışların bir qisminə aydınlıq gətirməkdədir. Yekunda Azərbaycanda aqrar siyasətin monitoringi və qiymətləndirilməsi sahəsində əldə olunmuş təcrübə təhlil edilmiş və bu prosesin nəticəəsaslı prinsiplərə keçidi ilə bağlı təkliflər verilmişdir.

Açar sözlər: monitoring və qiymətləndirmə, aqrar siyasət, nəticələr zənciri, məntiqi çərçivə, nəticələr çərçivəsi, əsas icra göstəriciləri, strateji yol xəritəsi.

Giriş

Monitoring və qiymətləndirmə (M/Q) hökumətlərin və təşkilatların nəticələrin əldə edilməsi üsullarının təkmilləşdirilməsi üçün istifadə edilə biləcək güclü dövlət idarəçiliyi alətidir.

Son dövrlərdə M/Q fəlsəfəsində fəaliyyətəsaslı yanaşmalardan nəticəəsaslı yanaşmalara doğru təkamül prosesi baş vermişdir. Nəticəəsaslı M/Q əsas diqqətin xərclərdən (sərfiyyatdan) və buraxılışdan daha çox nəticə və təsirlərə köklənməklə ənənəvi icra (fəaliyyət) əsaslı M/Q-dən fərqlənir.

İnkişaf etmiş ölkələr M/Q sistemlərinin qurulması üçün müxtəlif yanaşmalardan istifadə etmişlər, o cümlədən hökumətin bütün fəaliyyətlərinin tam əhatə edilməsi, sektor və ya qarışıq yanaşmalardan. Hazırkı tədqiqatda da sektor yanaşmasından istifadə edilərək aqrar sektorda monitoring və qiymətləndirmə sahəsindəki məsələlər araşdırılır.

Ölkəmizdə də son illərdə M/Q-nin anlayışı və tətbiqi sahəsində ciddi irəliləyişlər müşahidə edilməkdədir. Belə ki, “Milli iqtisadiyyat və iqtisadiyyatın əsas sektorları üzrə strateji yol xəritələrinin təsdiq edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2016-cı il 6 dekabr tarixli Fərmanına uyğun olaraq yol xəritələrinin icrasının monitoring və qiymətləndirilməsi aparılmaqda, qəbul edilən bir çox iqtisadi siyasət sənədlərində eyni tələb qoyulmaqdadır. Bunu nəzərə alaraq aqrar sahədə nəticəəsaslı monitoring və qiymətləndirmə sisteminin formalaşdırılması məsələlərinin tədqiqi aktual hesab edilir.

Dünya iqtisadi ədəbiyyatında M/Q-nin əhəmiyyəti artmış, iqtisadi sahələrdə fəaliyyət göstərən beynəlxalq təşkilatlar (Dünya Bankı (DB), BMT-nin Ərzaq və Kənd Təsərrüfatı Təşkilatı (FAO) və s.) nəticəəsaslı monitorinq və qiymətləndirmə üzrə nəzəriyyəni və tətbiqi vəsaitləri sistemləşdirmişlər. Buna baxmayaraq ölkəmizdə aqrar sahədə nəticəəsaslı monitorinq və qiymətləndirmə sisteminin formalaşdırılması barədə tədqiqatlara demək olar ki, rast gəlinmir. Ona görə də bu problemin araşdırılması vacib hesab olunur.

Monitorinq və qiymətləndirmə sahəsində konseptual və terminoloji məsələlər

Əvvəlki dövrlərdən fərqli olaraq maraqlı tərəflər (“*stakeholders*”) artıq sadəcə təşkilati fəaliyyət və buraxılışlarla deyil, daha çox real nəticələrlə maraqlanırlar. Həyata keçirilən siyasətin nəticəsində əldə olunan son nəticə və təsirlər kənardan yoxlanılmalıdır. Nəticəəsaslı M/Q- nin tətbiqi qərarverənlərə müəyyən müddət ərzində məqsədlərə nə dərəcədə nail olunduğunu qiymətləndirməyə imkan verir və “nəticədə nə oldu” (“*so what?*”) sualına cavab tapmağa kömək edir.

Bir çox beynəlxalq təşkilatlar, o cümlədən FAO və Kənd Təsərrüfatının İnkişafı üzrə Beynəlxalq Fond (IFAD) İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının (OECD) müvafiq terminologiyasına istinad edirlər. “Qiymətləndirmə və Nəticəəsaslı İdarəetmə Sahəsində Əsas Terminlər üzrə Qlossari” OECD tərəfindən 2002-ci ildə 3 dildə (ingilis, fransız və ispan) nəşr edilmiş və daha sonra bir neçə dilə tərcümə olunaraq M/Q sahəsində uzlaşılmış terminologiya qismində çıxış etməyə başlamışdır [9].

Belə ki, həmin Qlossariyə əsasən, monitorinq və qiymətləndirmə aşağıdakı kimi müəyyən edilməkdədir:

Monitorinq - müəyyənləşdirilmiş göstəricilər üzrə məlumatın sistemativ yığımından istifadə edərək rəhbərliyi və davam edən inkişaf müdaxiləsinin əsas maraqlı tərəflərini tərəqqi və məqsədlərə nail olunma səviyyəsi, habelə ayrılmış vəsaitlərdən istifadə vəziyyətinə dair informasiya ilə təmin edən davamlı funksiya.

Qiymətləndirmə - davam edən və ya tamamlanmış layihə, proqram və ya siyasətin, onların tərtibatı, tətbiqi və nəticələrinin sistemativ və obyektiv qaydada qiymətləndirilməsi. Məqsəd hədəflərin, inkişaf səmərəliliyinin, effektivlik, təsir və dayanıqlılığın uyğunluğunu və yerinə yetirilməsini müəyyən etməkdir.

Qiymətləndirmə həm icraçıları həm də siyasi rəhbərliyi etibarlı və faydalı olan, öyrənilən dərslərin (çıxarılan nəticələrin) qərarvermə prosesində istifadə edilməsi mümkün olan məlumatla təmin etməlidir. Qiymətləndirmə eyni zamanda fəaliyyətin, siyasətin və ya proqramın dəyər və ya əhəmiyyətinin təyini prosesini də ifadə edir. Planlaşdırılmış, davam edən və ya tamamlanmış inkişaf müdaxiləsi mümkün qədər sistemativ və obyektiv formada qiymətləndirilməlidir. Qeyd olunmalıdır ki, bəzi hallarda qiymətləndirmə münasib standartların müəyyənləşdirilməsini, icranın bu standartlarla müqayisədə yoxlanılmasını, faktiki və gözlənilən nəticələrin qiymətləndirilməsini və müvafiq dərslərin (nəticələrin) çıxarılmasını da əhatə edir.

Dünya təcrübəsi göstərir ki, işlək monitorinq və qiymətləndirmə sisteminin qurulması üçün qəbul edilmiş formal şablonların istifadəsindənə, ardıcıl və sistemli yanaşmanın tətbiqi ilə zamanla səmərəli M/Q sisteminin qurulması mümkündür. Sahənin və layihənin (siyasətin, proqramın) xüsusiyyətlərindən asılı olaraq M/Q sisteminin qurulması baxımından yanaşmalar müəyyən qədər fərq verə bilər. Lakin, prosesin dayanıqlılığı baxımından əksər beynəlxalq təşkilatlar çoxmərhləli prosesə üstünlük verirlər. Beləliklə, nəticəəsaslı monitorinq və qiymətləndirmə sisteminin formalaşdırılması üçün aşağıda sadalanan mərhələlərin tətbiqinə diqqət yetirilməlidir [4]:

1. *Hazırlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsi;*
2. *Monitoring ediləcək və qiymətləndiriləcək nəticələrə dair razılaşmanın əldə edilməsi;*
3. *Nəticələrin monitoring edilməsi məqsədilə Əsas İcra Göstəricilərinin seçilməsi;*
4. *İndikatorlar üzrə baza dövrünün müəyyənləşdirilməsi və məlumatın toplanması;*
5. *Təkmilləşdirmə üçün planlaşdırma: nəticələr üzrə hədəflərin seçilməsi;*
6. *Nəticələr üzrə monitoringin aparılması;*
7. *Nəticəəsaslı idarəetmə sisteminin dəstəklənməsi məqsədilə qiymətləndirməyə dair məlumatlardan istifadə edilməsi;*
8. *Qiymətləndirmə nəticələrinə dair hesabatların təqdim edilməsi;*
9. *Qiymətləndirmə nəticələrindən istifadə edilməsi;*
10. *Monitoring və qiymətləndirmə sisteminin dayanıqlılığının təmin edilməsi.*

Yuxarıda qeyd olunan addımların bəzilərinin daha detallı izah edilməsinə ehtiyac vardır ki, M/Q sahəsində fəaliyyət göstərən mütəxəssislər üçün tədqiqatda təqdim olunan anlayışların tətbiq edilmə imkanları artсын. Belə ki, **hazırlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsi** (1-ci mərhələ) 3 hissədən ibarətdir ki, bunlardan ilki nəticəəsaslı M/Q sisteminin tərtibi və qurulması üçün mövcud stimulların və tələbatın aydınlaşdırılmasından ibarətdir. Burada cavablandırılmasına ehtiyac olan aşağıdakı 5 sualdır:

1. M/Q sisteminin qurulması üçün ehtiyac nədən irəli gəlir: qanunvericiliyin tələbləri, vətəndaşların tələbi, donorların tələbi və ya siyasi ya da dövlət sektorunda islahatlar?
2. M/Q sisteminin qurulması və istifadəsində liderlər (“champions”) kimlərdir: hökumət, parlament, vətəndaş cəmiyyəti, donorlar və s.?
3. Liderləri M/Q sisteminin qurulması istiqamətində motivasiya edən nədir: siyasi islahat gündəliyi, donorlardan təzyiqlər, şəxsi siyasi gündəlik və ya siyasi göstəriş?
4. Sistemdən kimlər bəhrələnməyə bilər: siyasətçilər, vəzifəli şəxslər, vətəndaş cəmiyyəti, donorlar, vətəndaşlar?
5. Sistemdən kimlər bəhrələnməyəcək: siyasətçilər, vəzifəli şəxslər, vətəndaş cəmiyyəti, donorlar, vətəndaşlar? Siyasi sistemin daxilində və ya xaricində əks-islahatçılar varmı?

Daha sonra hökumətin icra səviyyəsinin (“*performance*”) qiymətləndirilməsi üçün mövcud strukturlar, rollar və məsuliyyətlər araşdırılmalıdır. Hazırlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsi inkişaf məqsədlərinin monitoring edilməsi və qiymətləndirilməsini edə biləcək mövcud strukturları, rol və cavabdehliklərin ölçülməsini mümkün edəcək.

1-ci mərhələnin sonuncu işi nəticəəsaslı M/Q sistemi üçün potensialın artırılmasına olan tələblərin təsbit edilməsindən ibarətdir. Hazırlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsi eyni zamanda texniki və idarəetmə bacarıqları (səriştələri), məlumat sistemlərinin mövcudluğu və keyfiyyəti, mövcud texnoloji və fiskal resurslar, institusional təcrübə kimi ölçülər üzrə ölkənin (sektorun) monitoring və qiymətləndirmə sahəsində cari potensialının nəzərdən keçirilməsini özündə ehtiva edir.

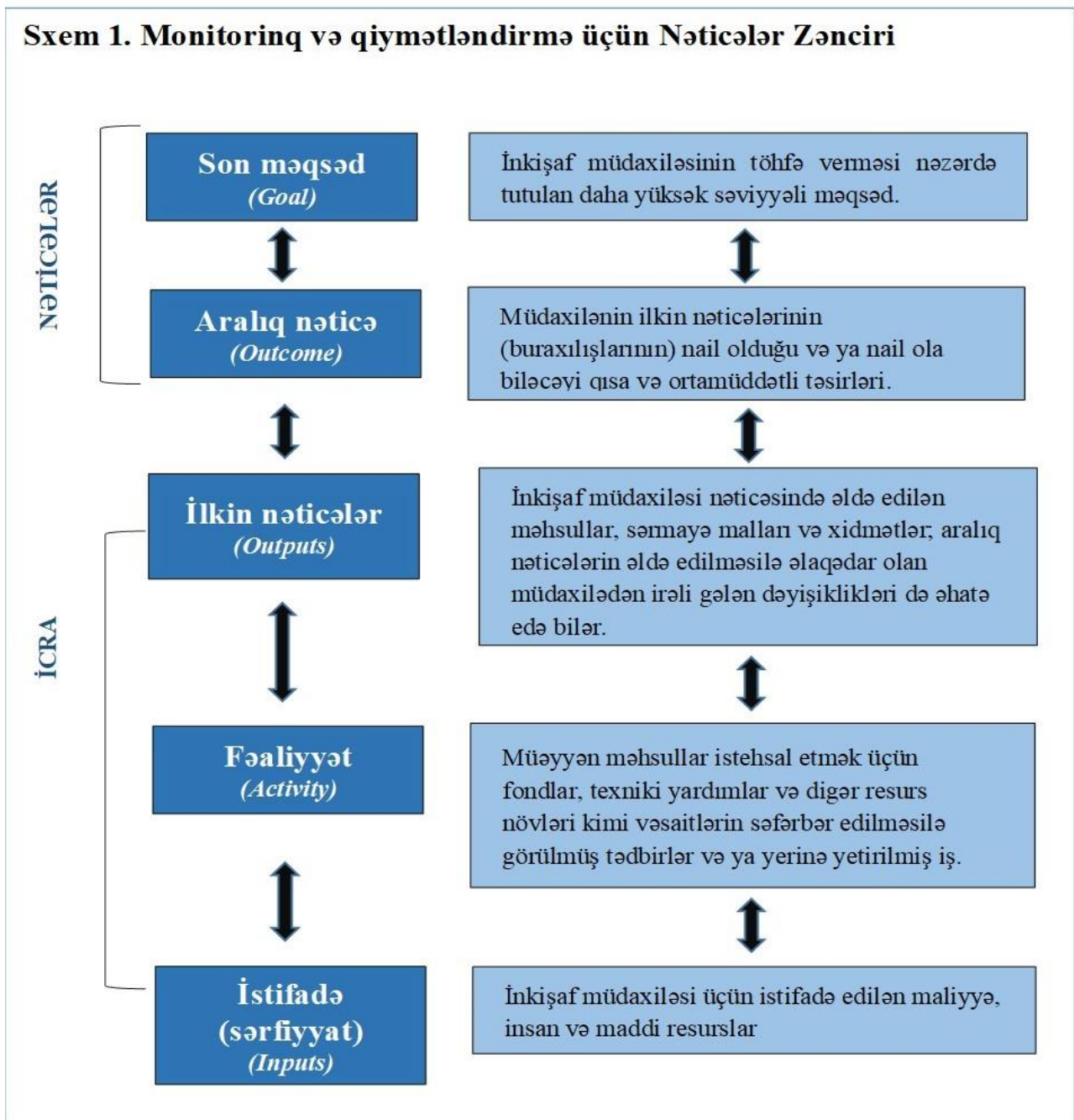
Monitoring ediləcək və qiymətləndiriləcək nəticələrə dair razılaşmanın əldə edilməsi, nəticələrin monitoring olunması məqsədilə Əsas İcra Göstəricilərinin seçilməsi, indikatorlar üzrə baza dövrünün müəyyənləşdirilməsi (2-4-cü mərhələlər), habelə 5-ci mərhələyə aid olan *nəticələr üzrə hədəflərin seçilməsi* məsələləri tərtib edilən siyasət sənədlərinin (strategiya, dövlət proqramı və s.) layihələndirilməsi mərhələsində diqqət edilməli olan mühüm məqamlardır. Bütün maraqlı tərəflər arasında öncədən uzlaşmanın təmin edilməsi müvafiq siyasət sənədinin uğurlu icrasına töhfə verir.

Bu məqamda, ölkəmiz üçün də aktual olan bir sıra terminoloji məsələlər ortaya çıxır ki, onlara dair izahat vermək və nəticəsaslı idarəetmə sahəsində aparıcı beynəlxalq təşkilatların müəyyən etdiyi terminologiyanın, habelə məntiqi ardıcılığın rahat anlaşılaraq mənimsənilməsi məqsəduyğundur.

Sxem 1-də proqram xarakterli siyasət sənədlərinin monitoring və qiymətləndirilməsi üçün icradan başlayaraq nəticələrlə tamamlanan *nəticələr zənciri* (“*results chain*”) alqoritm formasında təsvir olunmuş və terminoloji izahat verilmişdir. Göründüyü kimi, *İstifadə* (sərfiyyat) – *Fəaliyyət* – *İlkin nəticələr* mərhələləri daha çox birbaşa icra prosesini əhatə edir. Ənənəvi fəaliyyətsaslı M/Q də məhz bu məqamları təhlil edir, fəaliyyətlərin real son nəticələri isə diqqətdən kənar qalır.

Aralıq nəticələr və *son məqsədin* izlənilməsi isə görülmüş işlərin (proqramın) yekun real nəticələrinin və təsirlərinin qiymətləndirilməsinə imkan verir ki, bu da *nəticəsaslı* monitoring və qiymətləndirmə üçün əsas verir.

Sxem 1. Monitoring və qiymətləndirmə üçün Nəticələr Zənciri



Qeyd: Müxtəlif mənbələrə istinadən müəllif tərəfindən tərtib edilmişdir.

Proqram-layihə xarakterli siyasət tədbirlərinin uğurla icra edilib-edilməməsinin yoxlanılması üçün **Əsas İcra Göstəricilərinin** (“*Key Performance Indicators*”) prosesin əvvəlində müəyyənləşdirilməsi çox vacibdir. Əsas İcra Göstəriciləri (ƏİG) seçilərkən layihələrə, proqramlara və siyasətə uyğun olan indikatorlar təsbit edilməlidir. İcra göstəriciləri aydın, uyğun, qənaətli, adekvat və monitorinq edilə bilən olmalıdırlar. Həm icraçılar, həm də monitorinq edənlər üçün sonrakı proseslərin rahat və səmərəli şəkildə yerinə yetirilməsi baxımından indikatorların aşağıda sadalanan xüsusiyyətlərə malik olmaları tövsiyə olunur:

Aydın: dəqiq və birmənalı;

Uyğun: münasib və əlçatan;

Qənaətçi: münasib qiymətə (resursa) əldə oluna bilən;

Adekvat: icranın göstəricilərinin qiymətləndirilməsi üçün yetərli əsasla təmin edən;

Monitorinq edilə (izlənilə) bilən: müstəqil yoxlama üçün əlverişli.

ƏİG-lər üçün ayrıca cədvəl tərtib edilərək və bütün maraqlı tərəflərə anlaşıqlı olması üçün hər bir göstəricinin (indikatorun) səviyyəsi, adı, tərif (hesablanması metodu), açıqlanma tarixi, mənbəyi, baza ili göstəricisi, aralıq və son hədəf göstəriciləri olmaqla ayrı sütunlarda qeyd edilməsi beynəlxalq praktikada mənimsənilmiş üslubdur. Qeyd edilməlidir ki, əsasən kəmiyyət göstəricilərinə üstünlük verilsə də, zəruri hallarda keyfiyyət göstəricilərindən də istifadə oluna bilər. Bu zaman göstəricinin dəqiq tərif verilir ki, monitorinq zamanı onu qiymətləndirmək mümkün olsun.

Cədvəl 1.

İndikator səviyyəsi	İndikator adı	İndikatorun tərif (hesablanma metodu)	Ölçü vahidi	Göstəricinin açıqlanma tarixi (hesabat dövründən n gün sonra)	Məlumat mənbəyi	Baza ili göstəricisi	Aralıq hədəflər			Hədəf göstərici

İndikator səviyyəsi dedikdə Sxem 1-də təsvir olunan alqoritmə uyğun olaraq göstəricinin hansı mərhələyə aid olduğu nəzərdə tutulur. Beləliklə, proqramın icrası zamanı sərf edilmiş resurs, yerinə yetirilmiş fəaliyyət (tədbirlər) və ilkin nəticələr, daha sonra isə aralıq nəticə və son məqsədlərə nail olunma dərəcələrinin ayrılıqda izlənilməsi və qiymətləndirilməsi mümkün olur.

Aqrar siyasətin monitorinq və qiymətləndirilməsi üzrə dünya praktikası

Kənd təsərrüfatı və kənd yerlərinin inkişafı üzrə Dünya Bankı tərəfindən maliyyələşdirilmiş, 15 il ərzində həyata keçirilmiş 74 layihənin icrasının nəticələrinə dair FAO ilə birgə geniş araşdırma aparılmış və bir sıra məqamlar ortaya çıxmışdır [7].

Belə ki, əksər layihələrdə baza dövrü sorğularının aparılması, təsirin qiymətləndirilməsi və M/Q sisteminin tətbiqində ləngimələr baş verir. Məntiqi çərçivənin həddindən çox sadələşdirilməsi və məlumat bazasının toplanılmasına dair çətinliklər lazımi qədər qiymətləndirilmir. M/Q sistemi kənardan tətbiq etdirilən öhdəlik qismində yox, layihə idarəetməsi üçün bir alət kimi qəbul edilir, formalar layihə icraçıları tərəfindən mexaniki olaraq doldurulur və layihə menecerləri öz vəzifələrini sadəcə məlumatları toplayaraq Dünya Bankına ötürmək olaraq görürlər.

Araşdırmanın gəldiyi nəticələrdən biri odur ki, M/Q sistemləri layihənin icrası dövründə təkmilləşdirildikləri zaman daha yaxşı işləyirlər. Başqa bir ifadə ilə, layihənin (proqramın) tərtibi zamanı M/Q sisteminin dizaynının verilməsinin məqsədəuyğun olması ilə yanaşı, icra dövründə qarşıya çıxan bir sıra (öncədən proqnozlaşdırıla bilməyən) məsələlər proses boyunca nəzərə alınmalı və M/Q sisteminin müxtəlif aspektlərinə düzəlişlər verilməlidir.

Digər vacib bir məqam ondan ibarətdir ki, icra indikatorları nəticələr çərçivəsi boyunca iyerarxik səviyyələrinə uyğun olmalıdır. Məsələn, irriqasiya sahəsində bir layihənin konkret tədbirinin icrasının ilkin nəticəsinin indikatoru olaraq region əhalisinin gəlirlərinin artması ola bilməz. Bu halda adekvat indikator əlavə suvarılan ərazi göstəricisi müəyyənləşdirilməli, gəlir indikatoru isə layihənin (proqramın) son məqsəd səviyyəsinə uyğun ola bilər.

Başqa praktiki misal olaraq 2006-cı ildə Hindistanda icra edilmiş layihənin nəticələr çərçivəsində dəstəklənmiş təlim mərkəzlərinin və ya təlimə cəlb edilmiş şəxslərin sayı kimi fiziki buraxılışları səhvən ilkin nəticə indikatorları olaraq müəyyən edilmişdir.

DB son onilliklərdə M/Q-nin tətbiqinə getdikcə daha böyük əhəmiyyət verir. Belə ki, 1977-ci ildə layihələr üçün M/Q-nin hər hansı formasının tətbiqi məsləhət görülmüş, 1989-cu ildən etibarən DB-nin dəstəyi ilə həyata keçirilən bütün layihələrdə monitoring və qiymətləndirmə komponentinin tətbiqi icbari olmuşdur. Ötən zaman ərzində bu proses təkamül etmiş, digər beynəlxalq təşkilatlar da bu prosesə qoşulmuş, FAO və IFAD kimi qurumlar kənd təsərrüfatı, kənd yerlərinin inkişafı və ərzaq təhlükəsizliyi üzrə həyata keçirilən layihə və proqramlarda M/Q-nin tətbiqinə başlamışlar.

Müxtəlif layihələr üzrə M/Q-nin nəticələri bir tərəfdən layihələr üzrə problem və çatışmazlıqları ortaya çıxarır, digər tərəfdən isə M/Q sistemlərinin təkmilləşdirilməsinə dair təbii nəticələr ortaya çıxır. Ümumiyyətlə, monitoring və qiymətləndirmə müvəffəqiyyət və ya müvəffəqiyyətsizliyin yalnız hansı səbəblərə görə baş verdiyinə dair sualına cavab verdiyi təqdirdə faydalı ola bilər. Bir çox donör təşkilatları bunu dərk edərək fəaliyyət hesabatını qəbul etmir, əvəzinə nəticələr və təsirə dair hesabat verməyi tələb edirlər.

DB-nin icranın tamamlanması və nəticələr üzrə yekun hesabatların icmalı göstərir ki, planlaşdırılmış M/Q sisteminin tətbiqi, izlənilə bilən icra göstəricilərinin çatışmazlığı, layihənin benefisiarları üzərində yetərsiz fokuslanma, həddindən çox iddialı və ya qeyri-ışlək metodologiyalar, hətta bəzən heç bir M/Q-nin tətbiq edilməməsi kimi zəifliklər ortaya çıxır.

M/Q və İdarəetmə Məlumat Sistemi (“*Management Information System – MIS*”) arasında yetərli səviyyədə inteqrasiyanın olmaması təsbit edilən problemlər arasında yer almaqdadır: layihənin daha yüksək səviyyəli nəticələrinə fokuslanma ilkin nəticələrə dair kəmiyyət, keyfiyyət və icra qrafikinə uyğunluq haqqında monitoring mənbəyi üçün tələb olunan məlumata dair ehtiyacın ehməl edilməsinə səbəb olmamalıdır.

DB və FAO-nun birgə tədqiqatı nəticəsində aqrar sahədə həyata keçirilən layihə və proqramlarda M/Q fəaliyyətlərinin səmərəliliyinin artırılması məqsədilə əsas diqqət yetiriləsi məsələlər kimi aşağıdakılar qeyd olunur:

- Monitoring və qiymətləndirmənin Layihə İdarəetmə Sistemi ilə inteqrasiya edilməsi. Burada başlıca məsələ bir tərəfdən hesabatlılığın artırılması və biliyin (məlumatlılığın) yaradılmasında M/Q-nin rolu, digər tərəfdən isə daha çevik əməliyyat və strateji idarəetmə dəstəyinin təmin edilməsi arasında balansın qurulmasıdır. Belə ki, rəhbərliyi son nəticələrlə məlumatlandırma vəzifəsi cari fəaliyyətin monitoring edilməyəcəyi mənasına gəlmir, çünki M/Q eyni zamanda “nəticədə nə oldu” və “bundan sonra nə etməli” kimi suallara cavab verməlidir.

- Monitoring ediləcək və qiymətləndiriləcəklərə dair aydınlıq. Nəyin monitoring edilməsi və qiymətləndirilməsinə dair qərarın verilməsində konseptual əsaslar uyğunluq, xərc effektivliyi, səmərəlilik, nəticəyönlülük və sistemin dayanıqlılığıdır. M/Q-də ən çox rast gəlinən yanlışlıq həddindən çox məlumatların toplanmasıdır. Nəzərdə saxlanılmalıdır ki, icraçılardan artıq məlumatların tələb edilməsi onların hesabatvermə yüklərini artırır və əsas işdən qismən də olsa, yayındırır, habelə monitoring və qiymətləndirməni aparən əməkdaşlar üçün lüzumsuz əlavə iş yükü yaranır, çoxlu məlumatlardan lazım olanlara fokuslanmaq çətinləşir və hər bir göstərici əlavə izləmə resursunu tələb edir.
- M/Q-nin təməlinə (əsaslarına) iştirak və maraqlı tərəflərə əsaslanma. M/Q sadəcə, hesabatlılıq meyarlarına cavab vermək baxımından deyil, eyni zamanda, ümumi məlumat toplama bazası, kommunikasiya mübadiləsi və bütün maraqlı tərəflər üçün qarşılıqlı öyrənmə baxımından iştirakçı olmalıdır. M/Q prosesində maraqlı tərəflərə yönümlülük xüsusilə irimiqyaslı layihə və proqramlarda zəruridir.
- Məlumatların toplanması üsullarının və mənbələrinin çoxluğu. Keyfiyyət və kəmiyyət göstərici növlərinin hər ikisindən istifadə edilməli, bunlardan yalnızca birinə arxalanmaq məqsədəuyğun deyil.
- Layihənin tərtibatı, illik iş planı və büdcənin, habelə M/Q-nin əlaqələndirilməsi. Burada məntiqi çərçivənin (“*logical framework - logframe*”) qurulması çox kömək edir. Vasitələr-nəticələr əlaqələrinin bütöv nəticələr zənciri boyunca əks olunması vacib məqamlardan biridir. Məntiqi çərçivəyə əsaslanan indikatorlardan tərtib ediləcək nəticələr çərçivəsinin (“*results framework*”) etibarlılığı daha yüksək olur.
- Proaktiv kommunikasiya və məlumatların yayımlanması (“*dissemination*”). M/Q nəticələrinin uyğun şəkildə maraqlı tərəflərə çatdırılması, icraçı və qiymətləndiricilər arasında geri bildiriş (“*feedback*”) mexanizminin mövcudluğu, qərar vermək üçün rəhbərliyə faydalı informasiyanın təqdim edilməsi və proqram (layihə) barədə ictimaiyyətin adekvat səviyyədə məlumatlandırılması diqqət yetiriləsi məqamlardandır.

FAO və Ümumdünya Səhiyyə Təşkilatı (WHO) 2013-cü ildə “Kənd təsərrüfatı layihələrinin ərzaq təhlükəsizliyi və qidalanma təsirlərinin monitoringi və qiymətləndirilməsi” adlı tədqiqatı [5] nəşr etmişdir. Yuxarıda qeyd edilən problemlərin bənzərlərini bu tədqiqat da ortaya çıxarmışdır. Qidalanma yönümlü kənd təsərrüfatı layihələrinin ərzaq təhlükəsizliyi və qidalanma aspektlərinin monitoring və qiymətləndirilməsi aşağıdakıların tamamlanmasına yönəlməlidir:

- a) Qidalanma yönümlü kənd təsərrüfatı layihələrinin ərzaq təhlükəsizliyi və qidalanma effektivliyi barədə yüksək keyfiyyətli məlumatların təmin edilməsi, layihə xidmətlərinin (fəaliyyət və məhsulların) göstərilməsi və aralıq nəticələr barədə aktual monitoring məlumatlarının layihənin idarəetmə məlumat sistemi vasitəsilə toplanması;
- b) Məlumatların toplanması və təhlilinin aparılması zamanı kənd təsərrüfatı layihə menecerlərinə gedən proseslərdən dolayı əlavə iş yükünün yaradılmaması;
- c) Ərzaq təhlükəsizliyi və qidalanma məlumatlarına əlavə olaraq layihə menecerlərinin layihələrində əsas məqsədlərə çatmaq üçün aktual məlumatlarla təmin edilməsi.

Monitoring və qiymətləndirmənin tətbiqi üzrə Azərbaycanın aqrar siyasətində ortaya çıxan praktiki məsələlər

Azərbaycan Respublikası öz dövlət müstəqilliyini bərpa etdikdən sonra beynəlxalq maliyyə institutları ilə birbaşa əməkdaşlıq qurmuş və iqtisadi sahələrdə də səmərəli əməkdaşlığa başlamışdır. Məsələn, Dünya Bankı tərəfindən bir sıra, o cümlədən kənd təsərrüfatı sahəsinə aid müxtəlif layihələr maliyyələşdirilir. İcrası bitmiş layihələrin nəticələrinin ümumi qiymətləndirilməsi DB tərkibində fəaliyyət göstərən Müstəqil Qiymətləndirmə Qrupu (*“Independent Evaluation Group – IEG”*) tərəfindən aparılır.

1997-2006-cı illər arasında həyata keçirilmiş 2 layihənin (*“Fərmer təsərrüfatlarının özəlləşdirilməsi”* və *“Kənd təsərrüfatının inkişafı və kredit”*) qiymətləndirilməsinə dair hesabat 2008-ci ildə dərc edilmişdir [11]. Müstəqil Qiymətləndirmə Qrupu DB və Azərbaycan tərəflərinin icra səviyyələrini əksər meyarlar üzrə müsbət qiymətləndirmişdir. Bununla yanaşı, M/Q-nin tətbiqi qənaətbəxş hesab edilməmişdir. Hesabata görə layihələrin məqsədlərinə nə dərəcədə nail olunduğunu ölçmək üçün M/Q proqramlarının uyğunlaşdırılması qismən yerinə yetirilmişdir. Sərfiyyat (resurslar) və ilkin buraxılış göstəriciləri adekvat olsa da, fermerlərin gəlirləri kimi aralıq nəticələr dağınıq olmuşdur.

Bundan irəli gələrək M/Q prosesinin icrasında da aralıq nəticə indikatorlarının yetərinə təmsil olunmaması problemi davam etmişdir. Xüsusilə kənd təsərrüfatında məhsul istehsalının, məhsuldarlığın və gəlirlərin artırılması kimi təhlil edilən fundamental ilkin nəticələr fraqmentar və istinad edilən mənbələr qeyri-adekvat olmuş, M/Q-nin ümumi keyfiyyəti hər iki layihə üçün aşağı səviyyədə qiymətləndirilmişdir. Yuxarıda da qeyd olunduğu kimi, layihələr əsasən müvəffəqiyyətlə reallaşdırılmış, lakin M/Q-nin tətbiqi və istifadəsində olan zəifliklər proqramın uğuruna dair qəti nəticələrə gəlməyi çətinləşdirir.

Dünya Bankının Müstəqil Qiymətləndirmə Qrupunun mövzumuz baxımından maraq kəsb edən digər tədqiqatı Azərbaycanda kənd təsərrüfatı məhsuldarlığının təşviq edilməsi sahəsində olmuş və 1997-2010-cu illəri əhatə etmişdir [8]. Tədqiqatın əsas məqsədi Azərbaycanda daha yüksək kənd təsərrüfatı artımına məhdudiyətlərin nələrdən ibarət olduğunu təsbit etməkdən ibarət idi. Burada da monitoring və qiymətləndirmə baxımından bəzi məsələlər ortaya çıxır.

Belə ki, layihələri icra edən tərəflər aralıq nəticələrə, bu nəticələrə nail olmaq üçün nəticələr zəncirinə, izlənilə bilən indikatorlara və aralıq nəticələrə doğru tərəqqinin bilinməsi üçün M/Q-yə dair çox kəskin fokuslanmaqla bunun səmərəli olduğunu düşünmüşlər. Bu çatışmazlıq bütün layihələrə məxsus olmuşdur. Əsas boşluqlar ikinə nəticələrin aralıq nəticələr kimi təqdim edilməsi, layihə məqsədlərilə zəif əlaqələndirilmiş uyğunsuz indikatorlar və M/Q sistemlərinin məqsədlərə yetərinə fokuslanmamaları idi. Layihə məqsədlərinin əks etdirilməsi üçün izlənilə bilən göstəricilərə və bu göstəricilər əsasında nailiyyətləri ölçən monitoring və qiymətləndirməyə ehtiyac var idi.

Dövr ərzində Dünya Bankı tərəfindən ölkəmizin aqrar sahəsində maliyyələşdirilmiş layihələrdə izlənilə bilən (*“monitorable”*) göstəricilər və M/Q-yə dair bir neçə müsbət olmaqla, əsasən zəifliklərlə də bağlı şərhlər Müstəqil Qiymətləndirmə Qrupu tərəfindən verilir. Bəzi layihələrdə:

- *İzlənilə bilən göstəricilər əsasən yaxşı, həm ilkin nəticə, həm də təsir hədəflərini əhatə edir;*
- *M/Q metodik olaraq tərtib edilmiş və məhsuldarlığı ölçür;*
- *İnkişaf məqsədləri kənd təsərrüfatı məhsuldarlığını xüsusilə hədəfləyir;*
- *İlkin və aralıq indikatorlarının düzgün seçimi;*
- *M/Q çərçivəsi məhsuldarlığın konkret səviyyədə artımını hədəfləyir və s.*

Zəifliklərlə bağlı əsas şərtlərin bəziləri aşağıdakılardır:

- *M/Q üçün zəif və təsirə dair cüzi məlumat var;*
- *Məhsuldarlığa təsirə dair zəif M/Q;*
- *İnkişaf məqsədlərində məhsuldarlığa istinadın olmaması;*
- *M/Q-də detalların məhdud olması;*
- *Məhsuldarlığa xüsusi istinadın olmaması (iqtisadi infrastrukturun kənd təsərrüfatının artımı üçün nəzərdə tutulmasına rəğmən);*
- *Texniki-İqtisadi Əsaslandırmada məhsuldarlığa məhdud istinadın olması;*
- *Məntiqi çərçivənin uyğunsuzluğu və s.*

Ölkəmizdə son illərdə M/Q-nin anlayışı və tətbiqi sahəsində ciddi irəliləyişlər müşahidə edilməkdədir. Belə ki, “Milli iqtisadiyyat və iqtisadiyyatın əsas sektorları üzrə strateji yol xəritələrinin təsdiq edilməsi haqqında” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2016-cı il 6 dekabr tarixli Fərmanı [6] ilə strateji yol xəritələrində nəzərdə tutulmuş fəaliyyətlərlə bağlı monitoring və qiymətləndirmənin aparılması aidiyyəti quruma tapşırılmış və aşağıdakı yanaşma müəyyənləşdirilmişdir:

“Tələb olunan alətlər, proseslər və sair vasitəsilə icranın uğurla həyata keçirilməsini təmin etmək üçün Strateji Yol Xəritəsinin monitoringi və qiymətləndirilməsi həyata keçiriləcəkdir. Monitoring və qiymətləndirmə aparılarkən tədbirlərin mahiyyəti üzrə icrasına, müvafiq prioritet üzrə gözlənilən nəticələrə və indikatorlara diqqət yetiriləcək, icra müddətinə uyğunluq yoxlanılacaqdır. Monitoring və qiymətləndirmə beynəlxalq metodologiyalara uyğun tərtib edilmiş qaydalar əsasında aparılacaqdır.”

Bunun əsasında strateji yol xəritələrinin M/Q metodikası beynəlxalq təcrübədən istifadə edilərək müəyyənləşdirilmiş, proses real nəticələr verməyə başlamış və hesabatlar mütəmadi olaraq ictimaiyyətə çatdırılmışdır.

Strateji Yol xəritələri çərçivəsində də müvafiq tədbirlər daxilində ayrı-ayrı sahələrə dair M/Q sistemlərinin qurulması nəzərdə tutulmuşdur. Buna misal olaraq “Azərbaycan Respublikasında kənd təsərrüfatı məhsullarının istehsalına və emalına dair Strateji Yol Xəritəsi”ndə (SYX) [1] təsbit olunmuş bir sıra tədbirləri qeyd etmək olar:

- Ölkədə ərzaq məhsulları ilə təchizatın dayanıqlılığı baxımından risklərin **qiymətləndirilməsi** məqsədilə mütəmadi **monitorinq**lərin aparılması;
- Əhalinin müxtəlif təbəqələrinin ərzağa əlyətərliyi səviyyəsi və buna təsir edən amillərin **qiymətləndirilməsi** məqsədilə **monitorinq** sisteminin qurulması;
- Torpaqların təyinatının dəyişdirilməsi prosesinin ətraf mühitə təsirlərinin **qiymətləndirilməsi** mexanizminin yaradılması;
- Kənd yerlərinin sosial-iqtisadi inkişafı üzrə statistik bazanın və **monitorinq** sisteminin yaradılması.

“Azərbaycan Respublikasında kənd təsərrüfatı məhsullarının istehsalına və emalına dair Strateji Yol Xəritəsi”nin monitoring və qiymətləndirmə sistemi qurularkən beynəlxalq təcrübə araşdırılmış və M/Q sahəsində beynəlxalq iqtisadi təşkilatlarla işləyən ekspertlər bu işə cəlb edilmişlər. Yerli mütəxəssislərlə birgə Strateji Yol Xəritəsinin strukturuna uyğun olaraq (tədbirlər → prioritetlər → hədəflər) müəyyən bir sistem qurularaq tədbirlərin icra keyfiyyətinə əsaslanaraq qiymətləndirmə

aparılmışdır. SYX-nin ilk M/Q hesabatı [3] 2017-ci ilin birinci yarımilliyini əhatə edərək geniş ictimaiyyətə açıqlanmış, kommunikasiya tədbirləri həyata keçirilmiş və sonrakı dövrlərdə də M/Q prosesinin uğuru üçün vacib hesab edilən şəffaflıq prinsipinə əməl edilmişdir. Bu hal beynəlxalq ekspertlər tərəfindən də ölkədə M/Q prosesinin inkişafı baxımından müsbət olaraq qiymətləndirilir.

M/Q hesabatında hər bir tədbirə dair görülmüş işlərə dair icraçı təşkilatların təqdim etdiyi məlumat verilir, tədbirlər qiymətləndirilir və prioritetlər səviyyəsində icmallaşdırılaraq qısa məlumat verilir. Çox müsbət bir haldır ki, prioritet daxilində olan qənaətbəxş səviyyədə icra edilməmiş tədbirlərə əsaslanaraq əsas problemlər və onların həlli istiqamətində müvafiq tövsiyələr verilir. Əlavə olaraq bütün hədəflər və SYX üzrə ümumiləşdirilmiş nəticələr, habelə əsas icraçı qurumların icra səviyyələri cədvəl şəklində göstərilir.

Əvvəlki dövrlərdə qəbul və icra edilmiş proqram xarakterli strateji siyasət sənədlərindən fərqli olaraq SYX-yə münasibətdə M/Q sisteminin təşkili nəticəsində bir tərəfdən hesabatlılığın, digər tərəfdən isə icranın səviyyəsində yüksəliş müşahidə olunur [2,10].

Nəticə və təkliflər

Azərbaycanda aqrar sahədə icrada olan strateji siyasət sənədlərinin monitoring və qiymətləndirilməsinin nəticəəsaslı prinsiplərə keçirilməsi fəaliyyətlərin səmərəliliyini artıracaq, nəzərdə tutulan strateji məqsədlərə nə dərəcədə nail olunduğunu yoxlamağa imkan verəcək və müvafiq nəticələrin çıxarılması surətilə növbəti dövrlər üçün tərtib ediləcək proqram xarakterli siyasət sənədlərinin nəticəyönümlü tərtibatı üçün yol göstərəcək. Qeyd edilməlidir ki, bu yanaşmanın iqtisadi siyasətin digər sahələrində də tətbiqi məqsədəuyğundur.

Bu baxımdan aşağıdakı təkliflərin tətbiqi təklif olunur:

- Strateji Yol xəritələrində təsbit edilmiş Əsas İcra Göstəriciləri əsasında əlverişli adekvat indikatorların müəyyənləşdirilməsi ilə *nəticələr çərçivəsi*nin tərtib edilməsi (Sxem 1-dəki strukturdan istifadə oluna bilər);
- SYX-də olan tədbirlərin icra müddətini əhatə edən ümumiləşdirilmiş M/Q hesabatının hazırlanması, həmin hesabatda əsas problemlərin qeyd olunması, növbəti dövr üçün tövsiyələrin verilməsi və nəticələr çərçivəsi əsasında hədəflərə nail olunma səviyyəsinin hesablanması;
- İcrada olan digər strateji sənədlərin (məsələn, baramaçılıq və ipəkçilik, üzümçülük, kənd təsərrüfatı kooperasiyası və s. dövlət proqramları) məqsəd, vəzifə və gözlənilən nəticələr bölmələrindən istifadə edərək nəticələr çərçivələrinin hazırlanması (hədəflərin konkretləşdirilərək mövcud statistika əsasında kəmiyyət göstəricilərinə çevrilməsi), bundan irəli gələrək nəticəəsaslı monitoring və qiymətləndirmə sistemlərinin hazırlanaraq həyata keçirilməsi;
- Növbəti dövrlər üçün hazırlanacaq sənəd və layihələrdə məntiqi zəncir, məntiqi çərçivə, Əsas İcra Göstəriciləri və s. kimi mühüm aspektlərin nəzərə alınması və müvafiq fəaliyyətlərin (tədbirlərin) nəticələrə köklənməsi;
- Aqrar sahədə fəaliyyət göstərən mütəxəssislərin rəy və təkliflərinin icra keyfiyyətinə töhfə verə bilənlərini nəzərə alaraq M/Q hesabatlarının ictimaiyyətə mütəmadi olaraq açıqlanması.

Ədəbiyyat siyahısı

1. Azərbaycan Respublikasında kənd təsərrüfatı məhsullarının istehsalına və emalına dair Strateji Yol Xəritəsi, 2016, Bakı, Azərbaycan
[https://monitoring.az/assets/upload/files/strateji_yol_xeritesi_kend_teserrufati_mehsullarin_in_istehsalina_ve_emalina_dair.pdf], əldə edilib [5 dekabr, 2019].
2. Azərbaycan Respublikasında kənd təsərrüfatı məhsullarının istehsalına və emalına dair Strateji Yol Xəritəsinin 2017-ci il üzrə illik monitoring və qiymətləndirmə hesabatı, 2018, Bakı, Azərbaycan
[https://monitoring.az/assets/upload/files/9_Kend_teserrufati_opt%281%29.pdf], əldə edilib [5 dekabr, 2019].
3. Azərbaycan Respublikasında kənd təsərrüfatı məhsullarının istehsalına və emalına dair Strateji Yol Xəritəsinin 2017-ci il üzrə yarımillik monitoring və qiymətləndirmə hesabatı, 2017, Bakı, Azərbaycan
[https://azertag.az/store/files/Strateji_yol_xeritesi/strateji%20yol-02102017/Kand_tasarrufat%C4%B1_SYX_monitorinq_qiyamatlandirma_hesabati.pdf], əldə edilib [5 dekabr, 2019].
4. Kusek J.Z., Rist R.C., 2004, Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, The World Bank, Washington, D.C., USA;
5. Levinson F.J., Herforth A, 2013, Monitoring and evaluating the food security and nutrition effects of agricultural projects, FAO and WHO;
6. Milli iqtisadiyyat və iqtisadiyyatın əsas sektorları üzrə strateji yol xəritələrinin təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin Fərmanı, 2016, Bakı, Azərbaycan
[https://monitoring.az/assets/upload/files/Ferman_Yol_Xeritesi.pdf], əldə edilib: [5 dekabr, 2019].
7. Muller-Praefcke D., Lai K.C., Sorrenson W., 2010, The use of monitoring and evaluation in agriculture and rural development projects, FAO, Rome, Italy;
8. Oblitas K.R., 2011, Promoting Azerbaijan's Agricultural Productivity (1997–2010), The World Bank, Washington, D.C., USA;
9. OECD, 2010, Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, Paris, France;
10. Strateji Yol xəritələrinin 1 yanvar 2019-cu il tarixinə icra vəziyyəti, 2019, Bakı, Azərbaycan
[<https://monitoring.az/assets/upload/files/SYX-2018.pdf>], əldə edilib [5 dekabr, 2019].
11. Thomas V., Gray C.W., Huppi M., Heath J., 2008, Project performance assessment report /Republic of Azerbaijan / Farm privatization project and Agricultural development and credit project, The World Bank, Washington, D.C., USA

Faig Javad oğlu Gasimli, PhD student of the Agricultural Economics Research Center

**Conceptual fundamentals of results-based monitoring and evaluation
and its application in agricultural sector**

Summary

The article analyzes the conceptual bases of monitoring and evaluation, considers international practice in this area, examines the practical implications of transition from traditional activity-based principles to results-based monitoring and evaluation, its necessity and practical issues in agricultural policy arising from this transition. This study takes into account both world practice and local experience.

Given the fact that there are terminological innovations in Azerbaijan in the field of results-based monitoring and evaluation, the author clarifies some of the most important concepts used in this field in world literature. In the conclusion, the experience gained in monitoring and evaluation of agricultural policy in Azerbaijan was analyzed and recommendations were proposed on the transition to results-based principles.

Keywords: *monitoring and evaluation, agricultural policy, results chain, logical framework, results framework, Key Performance Indicators, strategic roadmap.*

Фаиг Джавад оглы Касимли, докторант Центра Аграрных Исследований

**Концептуальные основы мониторинга и оценки основанного
на результатах и применение в аграрной сфере**

Резюме

В статье анализируются концептуальные основы мониторинга и оценки, рассматривается международная практика в этой области, анализируются переход от традиционных принципов основанных на деятельности к мониторингу и оценке на основе результатов, его необходимость и практические вопросы в аграрной политике, возникающие в результате этого перехода. Исследование учитывает как мировую практику, так и местный опыт.

Учитывая факт процесса терминологических инноваций в Азербайджане в области мониторинга и оценки основанного на результатах, автор разъясняет некоторые из наиболее важных концепций, используемых в этой области в мировой литературе. В заключении был проанализирован опыт мониторинга и оценки аграрной политики в Азербайджане и представлены рекомендации по переходу на принципы, основанные на результатах.

Ключевые слова: *мониторинг и оценка, аграрная политика, цепь результатов, логическая структура, структура результатов, ключевые показатели эффективности, стратегическая дорожная карта.*