

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**SISTEM SPREMLJANJA IN VREDNOTENJA UČINKOV
STRUKTURNE POLITIKE V SLOVENIJI
IN EVROPSKI UNIJI**

Ljubljana, junij 2004

VALENTINA BRAJNIK

IZJAVA

Študentka **Valentina Brajnik** izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom **prof. dr. Zarjana Fabjančiča** in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, 29. junija 2004

Podpis: _____

KAZALO

1. Uvod	1
1.1. Področje proučevanja: spremljanje in vrednotenje strukturne politike.....	1
1.2. Namen magistrskega dela.....	4
1.3. Cilji magistrskega dela.....	5
1.4. Struktura magistrskega dela.....	5
2. Teoretične podlage za spremljanje in vrednotenje strukturne politike	6
2.1. Pomen spremljanja in vrednotenja.....	6
2.2. Odnos med spremljanjem in vrednotenjem.....	7
2.3. Definicije spremljanja in vrednotenja.....	9
2.4. Osnovne razlike in podobnosti med spremljanjem in vrednotenjem.....	10
2.5. Odnos spremljanja in vrednotenja do revizije.....	11
2.6. Navezava kriterijev vrednotenja z metodologijo logičnega okvira.....	13
2.7. Pravna podlaga za spremljanje in vrednotenje.....	14
2.8. Nameni vrednotenj.....	18
2.9. Vrste vrednotenja.....	18
2.9.1 Predhodno vrednotenje.....	20
2.9.2 Vmesno vrednotenje.....	22
2.9.3 Končno vrednotenje.....	24
2.9.4 Sprotno vrednotenje.....	25
3. Razvoj spremljanja in vrednotenja učinkov strukturne politike v Evropski uniji po programskih obdobjih	25
3.1. Razvoj spremljanja izvajanja strukturne politike po državah Evropske unije kot podlage za vrednotenje - sistemi za spremljanje in nadzor.....	30
3.1.1 Indikatorji za spremljanje.....	36
3.1.2 Zaključki in priporočila za področje spremljanja.....	44
3.2. Razvoj vrednotenja učinkov strukturne politike v državah Evropske unije.....	46
3.2.1 Tradicija vrednotenja javne politike v državah članicah.....	46
3.2.2 Vrednotenje učinkov strukturnih skladov v državah članicah.....	48
3.2.3 Rezultati vrednotenj v funkciji znanja in odgovornosti.....	50
3.2.4 Ocena končnih vrednotenj razvojnih programov iz programskega obdobja 1994-1999.....	51
3.2.5 Ocena vmesnih vrednotenj razvojnih programov iz programskega obdobja 2000-2006.....	53
4. Razvoj evalvacijskih kapacitet v državah članicah Evropske unije	55
4.1. Teoretični model izgradnje evalvacijskih kapacitet.....	56
4.1.1 Primer dobre prakse na Irskem.....	59
4.2. Krepitev kapacitet evalvacijskih skupnosti.....	60
4.2.1 Evalvacijske skupnosti – stran ponudbe.....	62
4.2.2 Primera dobrih praks v Avstriji in v Nemčiji.....	65
4.3. Kultura vrednotenja.....	66
4.3.1 Vzpodbujanje vključevanja partnerjev v procese vrednotenja.....	67
4.3.2 Primera dobrih praks v Franciji in na Finskem.....	69

5. Evalvacijske metode	70
5.1. Osnovna metodološka pristopa k vrednotenju aktivnosti strukturnih skladov	71
5.2. Izbor metod in tehnik za vrednotenje.....	72
5.2.1 <i>Evalvacijske metode glede na vrsto socio-ekonomske intervencije (področja sodelovanja strukturne politike)</i>	73
5.2.2 <i>Evalvacijske metode glede na namen vrednotenja</i>	75
5.2.3 <i>Evalvacijske metode glede na fazo, v kateri se nahaja razvojni program</i>	76
5.2.4 <i>Evalvacijske metode glede na fazo, v kateri se nahaja proces vrednotenja</i>	77
6. Pripravljenost Slovenije na spremljanje in vrednotenje učinkov strukturne politike	79
6.1. Razvoj sistema za spremljanje strukturne politike ter nabor indikatorjev	81
6.2. Vrednotenje in razvoj evalvacijskih kapacitet	82
6.2.1 <i>Stran ponudbe evalvatorjev</i>	84
6.2.2 <i>Stran povpraševanja po evalvatorjih</i>	85
7. Zaključki in priporočila za področje vrednotenja	85
8. Sklep	87
9. Literatura	90
10. Viri	94

Priloge

Seznam tabel:

Tabela 1: Primerjava lastnosti spremljanja in vrednotenja.....	11
Tabela 2: Primerjava spremljanja in vrednotenja z revizijo	12
Tabela 3: Primerjava nalog za področje spremljanja v programskih obdobjih 1994-1999 in 2000-2006	16
Tabela 4: Primerjava sprememb po vrstah vrednotenja v programskih obdobjih 1994-1999 in 2000-2006	17
Tabela 5: Sistemi za spremljanje v državah članicah Evropske unije.....	34
Tabela 6: Povezava med programskimi indikatorji in indikatorji konteksta.....	37
Tabela 7: Primer idealizirane matrike indikatorjev in njihove podskupine.....	40
Tabela 8: Tradicija izvajanja vrednotenja v javni politiki in izkušnje z vrednotenjem v državah članicah Evropske unije.....	47
Tabela 9: Primerjava prednosti in slabost notranjih in zunanjih evalvatorjev	62
Tabela 10: Primerjava prednosti in slabosti različnih načinov izbire evalvatorja v programskem obdobju.....	63
Tabela 11: Članice Evropske unije, kjer so ustanovljena nacionalna združenja za vrednotenje.....	65

Seznam slik:

Slika 1: Razmerje med revizijo, spremljanjem in vrednotenjem.....	12
Slika 2: Povezava kriterijev vrednotenja z logičnim okvirom	13
Slika 3: Vrednotenje in programski cikel	19
Slika 4: Terminsko prekrivanje vrednotenj	20
Slika 5: Sestavine predhodnega vrednotenja	21
Slika 6: Konceptulna logika programiranja.....	33
Slika 7: Uporaba konceptov vrednotenja v državah članicah Evropske unije	48
Slika 8: Idealiziran model vrednotenja.....	56
Slika 9: Partnerski princip delovanja strukturnih skladov.....	67

1. Uvod

1.1. Področje proučevanja: spremljanje in vrednotenje strukturne politike

Začetki skupne regionalne politike v Evropski uniji segajo v leto 1957, ko so države podpisale Rimski sporazum. Ta v uvodu naznanja potrebo po krepitvi gospodarske skupnosti, ki bo omogočala usklajen razvoj in zmanjševanje razlik med regijami. V 158. členu Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti pa je bila strukturna politika opredeljena kot politično področje, čigar cilja sta »krepitev gospodarske in socialne kohezije« in »harmonični razvoj Skupnosti kot celote« (Skorubinski et al., 2000, str. 22). Za doseganje teh ciljev so na voljo strukturni skladi in kohezijski sklad, ki so se najprej razvijali kot samostojni finančni instrumenti, nato pa so bili v ožjem smislu združeni v strukturno politiko Skupnosti s pomočjo Enotnega evropskega akta in reforme strukturnih skladov v letu 1988.

Leta 1988 je Evropski svet skupaj s Komisijo pripravil nov politični model za izvajanje strukturne politike. Bistvo modela strukturnih skladov predstavljajo večletni programi, ki jih spremljajo sistematična vrednotenja. Nov model izvajanja strukturnih skladov je bil kodificiran v uredbah strukturnih skladov, katerih ključni poudarki so:

- ❖ Strukturne sklade izvajajo skupaj Evropska komisija, nacionalne in regionalne ali lokalne oblasti. Vsaka od njih je formalno avtonomna, delijo pa si odgovornosti pri pripravi in izvajanju strategije. Tudi posamične organizacije se lahko deloma vključijo v implementacijski sistem.
- ❖ Programski dokumenti so usklajeni med državami članicami in Komisijo. Temelječ na analizi razvojnih problemov vsebujejo določene cilje in strategijo, kako jih doseči ob porabi določenih sredstev in specifičnih ukrepov, ki jih je treba izpeljati za izvedbo strategije.
- ❖ Zahteva po dodatnosti sredstev zagotavlja, da evropska sredstva ne nadomestijo nacionalnih izdatkov za strukturno politiko. Vsak projekt mora biti sofinanciran ne samo iz evropskih virov, ampak tudi iz nacionalnih oziroma regionalnih virov (Lang, 2001, str. 15).

Ta model vsebuje tudi obsežen pristop k vrednotenju z definiranjem vseh treh oblik vrednotenja za vsak program (predhodno, vmesno in končno). Vrednotenja so pokrivala celotne izdatke strukturnih skladov in sprejeto je bilo, da bodo njihove ugotovitve sestavni del procesa strukturne politike.

Svet Evropske unije je leta 1992 na novo sprejel dodatne uredbe strukturnih skladov. S spremembo nalog in postopkov je nameraval doseči večjo učinkovitost strukturne politike v celoti, kakor tudi poenostavitev delovanja in bolj pregledno oblikovanje. Skupnost si s tem

prizadeva usmeriti finančna sredstva tja, kjer jih najbolj potrebujejo in kjer so ukrepi najučinkovitejši. Za programsko obdobje 1994-1999 je bilo za strukturne sklade na voljo približno 153 milijard EUR, ki so bili namenjeni uresničevanju sedmih prednostnih ciljev strukturne politike.

Za programsko obdobje 2000-2006 je prišlo do vsebinskih in finančnih sprememb. Število prednostnih ciljev strukturne politike se je zmanjšalo na tri, vendar pa se je obseg sredstev namenjenih strukturni politiki povečal na 213 milijard EUR. Posamezni cilji se glede na usmeritve osredotočajo na posamezna področja Skupnosti ali na celotno ozemlje, vendar pa se dejavnosti strukturnih skladov lahko izvajajo le znotraj okvira teh ciljev. V okviru slehernega od teh ciljev lahko eden ali več strukturnih skladov sofinancirajo aktivnosti držav članic. Cilji strukturne politike v programskem obdobju 2000-2006 so torej naslednji:

- ❖ **cilj 1:** pospeševanje razvoja in strukturno prilagajanje v regijah, ki zaostajajo v razvoju,
- ❖ **cilj 2:** pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja na območjih, ki se soočajo s strukturnimi težavami,
- ❖ **cilj 3:** pospeševanje prilagajanja, modernizacija politike in sistemov izobraževanja, usposabljanja in zaposlovanja (Structural Actions 2000-2006, Commentary and Regulations, 2000, str. 9).

S spremembami uredb Evropska unija poskuša povečati učinkovitost sistema in ga pripraviti na vstop novih članic v Evropsko unijo. Izkušnje sedanjega sodelovanja članic v sistemu strukturnih skladov kažejo, da obstaja potreba po boljši določitvi odgovornosti med članicami in Evropsko komisijo. Ravno tako pa je za povečanje učinkovitosti potrebna večja koncentracija pomoči, decentralizacija in poenostavitev postopkov strukturnih skladov. Velik poudarek se daje tudi izboljšanju nadzora in kontrole izvajanja pomoči (Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, <http://www.sigov.si/svvp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>, 20. 5. 2004). V skladu s takim mišljenjem od leta 2000 veljajo nove uredbe, ki med drugim določajo tudi bolj decentraliziran model izvajanja politike strukturnih skladov (Lang, 2001, str. 9).

Sicer pa evropska strukturna politika temelji na šestih načelih, ki so:

- ❖ **načelo koncentracije sredstev** oziroma ukrepov na regije in skupine, ki jih najbolj potrebujejo glede na določene cilje, ki so opredeljeni s prioriteta in strogimi kriteriji;
- ❖ **načelo partnerstva**, ki pomeni sodelovanje Evropske komisije, nacionalnih, regionalnih in lokalni oblasti držav članic;
- ❖ **načelo subsidiarnosti pri regionalnih pomočeh**, ki pomeni, da je organizacija skladov administrativno določena z regionalno, nacionalno in evropsko prioriteto, pri tem pa je vloga Evropske komisije omejena na tisto poslovanje, kjer je potrebno skupno odločanje;

- ❖ **načelo programiranja regionalnega razvoja**, torej načrtovanega in programiranega usmerjanja sredstev, ki določa, da sredstev ni mogoče pridobiti za posamezne nepovezane institucije, temveč se dodelijo na osnovi razvojnih programov;
- ❖ **načelo dodatnosti pomoči**, ki pomeni, da skladi dopolnjujejo finančna sredstva lastnih sredstev držav članic, ne pa da jih nadomeščajo. V regionalnih razvojnih programih je tako potrebno zagotoviti sofinanciranje iz privatnih in lokalnih virov;
- ❖ **načelo učinkovitosti vrednotenja učinkov**, ki naj bi povečalo kontrolo in nadzor učinkovitosti ter uspešnosti, proračunsko disciplino in poenostavitev celotnega sistema pomoči strukturnih skladov.

Evropska komisija za uveljavljanje teh načel v praksi in predvsem za zagotovitev preudarne porabe finančnih sredstev vse večjo pozornost namenja spremljanju in vrednotenju regionalno-razvojnih aktivnosti.

Spremljanje in vrednotenje sta torej sestavna dela politike strukturnih skladov, ki se medsebojno dopolnjujeta in prispevata k izboljšanju javnih programov ter k večji preglednosti, odgovornosti in stroškovni učinkovitosti porabljenih finančnih sredstev iz proračuna EU. Glede na te težnje je razumljivo, da sta ta dva procesa zelo pomembna, kar določajo tudi Agenda 2000 in nove sprejete uredbe, in ju je potrebno upoštevati v vseh fazah programskega načrtovanja tudi v Sloveniji.

Spremljanje in vrednotenje pa nista pomembna procesa samo z vidika izpolnjevanja uredb strukturnih skladov, ampak morata postati sestavni del nacionalnega in regionalnega socio-ekonomskega razvoja. V državi se mora vzpostaviti splošni družbeni odnos do spremljanja in vrednotenja javnih aktivnosti kot zelo koristne aktivnosti in ne kot nujno zlo.

Glavna prioriteta Evropske unije je torej kakovost in ne količina vrednotenj. Ugotovitve na podlagi vrednotenj prispevajo k bolj učinkoviti porabi sredstev Evropske unije in tudi nacionalnih sredstev (Crauser, 2000, str. 2). Evropska komisija in države članice so torej skupaj odgovorne za učinkovito vrednotenje, ki temelji na rezultatih spremljanja, je dopolnjeno z dodatnimi informacijami in ga izvedejo neodvisni strokovnjaki. Na pobudo države članice ali na pobudo Evropske komisije, ki mora o tem obvestiti članico, je možno za specifične teme narediti dodatna vrednotenja. (Kavaš, 2001, str. 70).

Glede na to da je Slovenija 1. maja letos postala polnopravna članica Evropske unije, nam do leta 2006, ko bomo morali tudi formalno izvajati spremljanje in vsa zahtevana vrednotenja, ostaja le malo časa, da se na področju spremljanja in vrednotenja strukturne politike čim bolj pripravimo. Že v obdobju 2004-2006 pa nam Evropska unija priporoča uporabo spremljanja in vrednotenja kot upravljalski orodji za povečanje transparentnosti in učinkovitosti porabe proračunskih sredstev.

Vstop Slovenije in ostalih novih držav v Evropsko unijo torej predstavlja izziv za vrednotenje, saj to v novih članicah nima tradicije in so te torej brez dobro razvite evalvacijske kulture. Ugotovljeno je namreč, da tudi v Sloveniji, podobno kot v ostalih državah kandidatkah, dosedanje izkušnje z vrednotenjem temeljijo predvsem na izkušnjah z vrednotenjem učinkov projektov Phare, ki pa se v osnovni logiki razlikuje od vrednotenja učinkov strukturnih skladov .

Pregled mnogih razvojnih dokumentov, smernic in poročil dokazuje, da je Evropska unija z ukrepi razvojne strukturne politike že zelo zgodaj pristopila k sistematičnemu zmanjševanju razlik v razvitosti med posameznimi območji in tudi danes predstavljajo cilji strukturne politike enega od osnovnih temeljev za doseganje ekonomske in socialne kohezije Evropske unije. Očitno je, da se je evropska politika premaknila naprej, še posebej po Lizbonskem vrhu, kjer so sprejeli Agendo, ki poudarja vlogo človeškega in socialnega kapitala, pomembnost informacijske družbe, na znanju temelječega gospodarstva kot sredstev za doseganje večje konkurenčnosti in prioritet trajnostnega razvoja in enakih možnosti (The Guide, 2003, str. 2). Glede na obseg finančnih sredstev, ki predstavljajo skoraj tretjino proračuna EU, pa je zelo razumljivo, da je spremljanje in vrednotenje učinkovitosti porabe teh sredstev tako aktualna tema.

1.2. Namen magistrskega dela

Z magistrskim delom želim najprej predstaviti osnovne teoretične koncepte, ki jih je potrebno poznati za uspešno in učinkovito pripravo ter izvedbo spremljanja in vrednotenja v okviru politike strukturnih skladov. Menim, da ta sestavni del delovanja strukturnih skladov zaenkrat še ni dovolj poznan pripravljalcem in izvajalcem razvojnih programov in projektov, vendar pa je to področje postalo izjemno aktualno ob vstopu Slovenije v Evropsko unijo. Evropska komisija namreč zahteva tri osnovne oblike vrednotenja: predhodno, vmesno in končno vrednotenje, ki se metodološko in pomensko med seboj razlikujejo, potrebno pa jih je vključiti v vsebinsko in institucionalno pripravo sistema za koriščenje finančnih sredstev iz strukturnih skladov.

S tem delom želim tudi osvetliti in povzeti izkušnje ter zbrati dobre prakse držav članic Evropske unije na področju vrednotenja učinkov strukturne politike, ki so nastale v preteklih programskih obdobjih. Smiselno namreč je, da v obdobju do leta 2006, ko Slovenija še ni dolžna izvajati vseh zahtevanih vrednotenj, okrepimo znanje o metodoloških konceptih vrednotenja in se učimo iz izkušenj drugih, da bomo šli na tem področju v korak z ostalimi državami članicami EU.

Določene izkušnje s področja spremljanja in vrednotenja razvojnih programov, ki so sofinancirani s finančnimi sredstvi iz Evropske unije (predpristopni skladi), so v Sloveniji sicer že prisotne. Prav tako obstajajo določene institucije in posamezniki, ki so se že ukvarjali z vrednotenjem razvojnih programov in projektov, vendar na nacionalni ravni še

ne obstaja neka institucija oziroma združenje, ki bi povezalo te strokovnjake ter bi se tako zainteresiranim omogočila izmenjava izkušenj in informacij na področju vrednotenja, kar je sicer praksa v večini držav Evropske unije.

Menim tudi, da z vstopom Slovenije in ostalih držav v Evropsko unijo predstavlja področje spremljanja in vrednotenja učinkov strukturne politike tudi podjetniški izziv za določen krog institucij in posameznikov, ki pa bodo morali biti dovolj strokovno podkovani. Mislim, da je v Sloveniji potrebno bolj vzpodbuditi razvoj t.i. kulture vrednotenja. Zato tudi upam, da bom s to nalogo prispevala k spodbujanju razmišljanja v smeri oblikovanja in sprejemanja koncepta spremljanja in vrednotenja ne le kot nujnega zla, ki ga zahteva Evropska komisija, ampak kot koncept, ki prispeva k bolj učinkoviti in uspešni alokaciji evropskih in državnih proračunskih sredstev ter privatnih razvojnih sredstev.

1.3. Cilji magistrskega dela

S tem magistrskim delom želim opozoriti na pomen spremljanja in vrednotenja ob prevzemanju evropskega pravnega reda in aktivnem vključevanju Slovenije v strukturno politiko po njenem vstopu v Evropsko unijo. Prav tako želim izpostaviti določene vidike s področja spremljanja in vrednotenja, ki lahko pripomorejo k oblikovanju sistema spremljanja in vrednotenja ter kulture vrednotenja tudi v slovenski strukturni politiki. Vse te trditve lahko strnem v naslednje ključne cilje, ki jih želim z magistrskim delom doseči:

- ❖ predstaviti teoretične osnove za spremljanje in vrednotenje učinkov strukturne politike;
- ❖ predstaviti izkušnje in dobre prakse ter organiziranost spremljanja in vrednotenja razvojnih programov, sofinanciranih s sredstvi iz strukturnih skladov, v državah članicah Evropske unije v preteklih programskih obdobjih;
- ❖ predstaviti razvoj evalvacijskih kapacitet, analizirati razvoj evalvacijskih skupnosti in kulture vrednotenja v državah članicah Evropske unije, podkrepljeno z izbranimi dobrimi praksami;
- ❖ ugotoviti, kje na poti priprave sistema spremljanja in vrednotenja učinkov strukturne politike se nahajamo v Sloveniji;
- ❖ pripraviti priporočila za nadaljnji razvoj sistema spremljanja in vrednotenja v Sloveniji ter za kulturo vrednotenja v Sloveniji.

1.4. Struktura magistrskega dela

V uvodu opredeljujem področje proučevanja, sledi namen, cilji in struktura magistrskega dela.

Drugo poglavje magistrskega dela predstavlja teoretičen uvod v razumevanje spremljanja in vrednotenja učinkov strukturne politike, ključnih oblik vrednotenja in načel, ki jih je

potrebno upoštevati. Prikazane so stične točke oziroma razlike med vrednotenjem in spremljanjem, navezavo teh procesov na metodologijo logičnega okvira in revizijo. Na kratko je opredeljen tudi osnovni pravni okvir za izvajanje spremljanja in vrednotenja v programskem obdobju 2000-2006.

V tretjem poglavju predstavljam razvoj spremljanja in vrednotenja po posameznih programskih obdobjih ter posebnosti, ki so značilne za vsako obdobje. To poglavje je razdeljeno na dva pomembnejša vsebinska sklopa, v prvem sklopu opredeljujem razvoj sistemov za spremljanje ter indikatorjev v državah članicah, drugi sklop pa je namenjen razvoju vrednotenja učinkov strukturne politike v državah članicah. Poglavje zaključujem z aktualnimi zaključki končnega vrednotenja iz programskega obdobja 1994-1999 in vmesnega vrednotenja iz programskega obdobja 2000-2006.

Za uspešno in učinkovito izvajanje vrednotenja je zelo pomemben razvoj evalvacijskih kapacitet, čemur posvečam naslednje poglavje. V prvem delu predstavljam teoretični model izgradnje evalvacijskih kapacitet, sledi predstavitev krepitve evalvacijskih kapacitet v državah članicah, zadnji vsebinski sklop pa je posvečen evalvacijski kulturi in pomenu partnerstva v procesih spremljanja in vrednotenja. To poglavje se od ostalih razlikuje po prikazu dobrih praks, ki se nanašajo na določene vsebine s področja spremljanja in vrednotenja iz držav članic. Menim namreč, da se prav preko dobrih praks lahko veliko naučimo.

Osnovni okvir evalvacijskih metod in tehnik je predstavljen v petem poglavju. Opredeljena je temeljna delitev metod in tehnik ter kriteriji, ki jih upošteva evalvator ob izboru evalvacijskih metod in tehnik. Podrobna predstavitev posamezne metode in tehnike presega okvir tega magistrskega dela.

V šestem poglavju analiziram pripravljenost Slovenije na postopke spremljanja in vrednotenja strukturne politike. Ločeno obravnavam področje razvoja sistema za spremljanje in indikatorjev ter nato področje vrednotenja in razvoja evalvacijskih kapacitet.

Sedmo poglavje je namenjeno zaključkom s področja vrednotenja s posebnim poudarkom na priporočilih za razvoj evalvacijskih kapacitet v Sloveniji. Sklepu magistrskega dela v osmem poglavju sledita še literatura ter viri v devetem in desetem poglavju.

2. Teoretične podlage za spremljanje in vrednotenje strukturne politike

2.1. Pomen spremljanja in vrednotenja

Spremljanje in vrednotenje sta pomembni sestavini načrtovanja in izvajanja ukrepov politike strukturnih skladov. Predvsem spremljanje se je izvajalo že od začetka delovanja finančnih pomoči, medtem ko je vrednotenje pridobilo na pomenu v programskem obdobju 1989-1993 po reformi regionalne politike EU leta v 1988. Z razvojem strukturne politike skozi programska obdobja sta spremljanje in vrednotenje pridobivala na pomenu, saj je

programiranje brez spremljanja in vrednotenja neuspešno. K temu so pripomogle tudi proračunske ovire tako v državah članicah kot tudi v Evropski uniji, kar se je odražalo v zahtevah po racionalnejši uporabi javnih finančnih sredstev. Ključni faktor pri podpori s strani strukturnih skladov je postala stroškovna učinkovitost. (Kavaš, 2001, str. 66).

Spremljanje in vrednotenje aktivnosti strukturnih skladov in kohezijskega sklada sta zahtevna in kompleksna procesa, ki ju v osnovi opredeljuje kar nekaj dejavnikov:

- ❖ definiran administrativni okvir, tako nacionalni kot regijski, vsakega posameznega programa ima odločilen vpliv na želena in dejanska določila za spremljanje in vrednotenje tega programa;
- ❖ strukturna politika Evropske unije ni statična, ampak se spreminja in razvija z upoštevanjem uredbenih, konceptualnih in operativnih zahtev na področju spremljanja in vrednotenja;
- ❖ intervencije strukturnih skladov se izvajajo na področjih, kjer so nacionalne in regijske politike veliko bolj vplivne. Prispevek dodatnosti EU sredstev se ponavadi težko identificira;
- ❖ vrednotenje je disciplina, ki se še vedno razvija na osnovi novih spoznanj in izkušenj, njeni posamezni deli pa še niso dokončno določeni (Kearney et al., 1996, str. 19).

2.2. Odnos med spremljanjem in vrednotenjem

Spremljanje in vrednotenje sta bistvena dela vsakega procesa načrtovanja in izvajanja aktivnosti v zasebnem in javnem sektorju. V zasebnem sektorju presoja učinkovitost izvedenih aktivnosti trg in zasebni lastniki, medtem ko je v javnem sektorju toliko bolj pomembna presoja upravičenosti in učinkov javnih intervencij, za katere se je namenil davkoplačevalski denar.

Spremljanje in vrednotenje se pomembno dopolnjujeta v procesu izvajanja in presojanja ustreznosti in učinkovitosti javnih intervencij, obstaja pa med njima očitna vsebinska razlika glede na namen. Medtem ko je namen spremljanja ugotoviti, kaj se dogaja v času izvajanja določenih načrtovanih aktivnosti in je kot tako pomembno predvsem za managerje teh aktivnosti, pa je namen vrednotenja ugotoviti, kaj to pomeni, predvsem z vidika učinkov in upravičenosti za t.i. javno dobro.

Glede na to da sta spremljanje in vrednotenje tako tesno povezana eno z drugim, je jasno, da je potrebno smiselno zagotoviti ločnico med obema aktivnostima ter definiranjem jasnih ciljev za eno in drugo aktivnost. Izziv je izogibanje podvajanju, a hkrati doseganje integracije. Sistem za spremljanje mora biti postavljen tako, da zagotavlja podatke, ki jih potrebujejo evalvatorji, medtem ko mora biti vrednotenje sposobno, da se osredotoči na svoje cilje na podlagi podatkov, ki se zbirajo preko sistema za spremljanje in preko podatkov, ki jih dodatno zberejo sami.

Ni pravila o tem, koliko se pričakuje od spremljanja kot podlage za vrednotenje oziroma koliko naj prispeva k vrednotenju. Vzpostavljeno pa mora biti ravnotežje, z vnaprej jasno definiranimi nalogami in rezultati za obe aktivnosti.

Za uspešno spremljanje in vrednotenje učinkov strukturne politike sta torej zelo pomembna oba procesa, ki sta soodvisna. V teoretičnem smislu obstaja medsebojna povezava, da uspešen in celovito postavljen sistem za spremljanje vpliva na uspešno izvajanje vrednotenja oziroma da kakovost sistema za spremljanje vpliva na kakovost izvedenega vrednotenja. Vendar se je v zadnjem času v praksi izkazalo, da se izvajalci vrednotenja ne morejo zanašati samo na informacije zbrane preko sistemov za spremljanje, ampak si morajo postaviti tudi lastne modele za zbiranje podatkov ter tako priti do čimbolj kakovostnih podatkov, ki jih potrebujejo za učinkovito in uspešno opravljeno vrednotenje.

Osnovne koristi upravljalških orodij spremljanja in vrednotenja so strnjene v naslednjih štirih trditvah:

- ❖ Osnovna in najpomembnejša korist spremljanja je oskrba s podatki, ki predstavljajo temelj za proces sledenja (podatki so pomembni predvsem z vidika pritiskov na razporeditev in porabo finančnih sredstev) kot tudi za pomoč pri razvoju rešitev za probleme.
- ❖ Spremljanje pomaga programskim managerjem razviti bolj ažurne kriterije izbora projektov in jim lahko pomaga pri reševanju vprašanja o potrebnih prilagoditvah in spremembah programa v razgovorih z nacionalnimi predstavniki in predstavniki Evropske komisije.
- ❖ Spremljanje in vrednotenje naj bi oskrbela vse partnerje v programu z informacijami, ki jih potrebujejo za uspešno izvajanje svojega programa, za kar pa je potrebno redno poročanje o informacijah iz sistema za spremljanje in dostop do zaključkov opravljenih vrednotenj.
- ❖ Stalno sledenje napredka s pomočjo rednih poročil omogoča krepitev morale partnerjev in, še bolj pomembno, omogoča podajanje rednih in ažurnih informacij medijem, kar je zelo pomembno z vidika javnega prikaza transparentnosti in poštenosti upravljanja programa.

Kot že rečeno, sta spremljanje in vrednotenje dve med seboj tesno povezani aktivnosti, ki pa se tudi razlikujeta. V preteklih programskih obdobjih se je večkrat dogajalo, da je prišlo med njima do prekrivanja. Prav tako se je dogajalo, da evalvatorji niso razpolagali niti z osnovnimi informacijami o aktivnostih, ki so bile sofinancirane. Zato so se morali dostikrat ukvarjati z osnovnimi fizičnimi in včasih tudi finančnimi indikatorji in njihovimi vrednostmi, kar sicer spada v področje nalog spremljanja.

2.3. Definicije spremljanja in vrednotenja

Obstaja več definicij spremljanja in vrednotenja, pri čemer velja izpostaviti nekatere, ki zelo jasno definirajo oba pojma. Težko je reči, katera definicija je najboljša, je pa res, da trditve, vsaka iz svojega zornega kota, podajajo opredelitve spremljanja in vrednotenja.

Definicije spremljanja

Spremljanje obsega sistematično zbiranje informacij o porabljenih sredstvih in doseženih rezultatih iz sredstev strukturnih skladov. Omogoča, da se oceni, ali izvajanje posamezne intervencije poteka, kot je bilo prvotno načrtovano ali so potrebna kakršnakoli prilagajanja glede na dejansko stanje (Kearney et al., 1996, str. 23).

Spremljanje je stalni proces rednega zbiranja podatkov (fizičnih in finančnih) o sredstvih, učinkih, rezultatih in vplivih izvajanja programa, projekta v skladu z vnaprej postavljenimi cilji (Košir, 2004, str. 19).

- KAJ? Spremljanje je sestavni del vsakodnevnega upravljanja.
- KAKO? Spremljanje vključuje redno spremljanje vložkov, aktivnosti, rezultatov, učinkov in vplivov razvojnih aktivnosti na ravni projekta, programa in politike.
- ZAKAJ? Spremljanje omogoča pridobivanje informacij, s katerimi lahko management identificira in rešuje izvedbene težave ter ocenjuje doseženi napredek glede na postavljene cilje (Jaszczolt et al., 2003, str. 1).

Spremljanje je osnova uspešnega programskega in projektnega managementa ter procesa vrednotenja in kot tako bistven element v izvajanju strukturne politike (Measuring progress ..., 2000, str. 3).

Definicije vrednotenja

Vrednotenje podaja sodbo, kako so viri iz strukturnih skladov prispevali k doseganju postavljenih ciljev. Informacije za sodbo dobi na podlagi sistema za spremljanje, ob lastnem pridobivanju informacij o dejanskem in pričakovanem učinku intervencije. Vrednotenja morajo preseči predhodne ocene ali končna vrednotenja posamičnih projektov, tako da oceni celovit prispevek in koherentnost intervencije (Kearney et al., 1996, str. 23).

Vrednotenje je neodvisna in objektivna analiza namena, ciljev, rezultatov aktivnosti in uporabljenih sredstev z namenom, da bi pridobili znanja in izkušnje, ki jih je mogoče uporabiti v prihodnje (Košir, 2004, str. 5).

- KAJ? Vrednotenje je ocenitev oblikovanja, izvedbe in rezultatov dokončanih ali še trajajočih projektov, programov oziroma politike.
- KAKO? Vrednotenje naj bo sistematično in objektivno. Ključni kriteriji, ki jih je potrebno upoštevati so: relevantnost, izpolnjevanje ciljev, uspešnost, učinkovitost, učinek in trajnost.

ZAKAJ? Vrednotenje skuša priskrbeti kredibilne in koristne informacije, da se lahko dosežena znanja in izkušnje vključijo v nadaljnje procese odločanja (Jaszczolt et al., 2003, str. 1).

Sicer obstaja še več drugih definicij, kaj vrednotenje je, nekaj jih je zapisanih v nadaljevanju (Evaluating EU Expenditure..., 1997, str. 9):

»Preverjanje, ali so legalna, administrativna in finančna sredstva v okviru programa omogočila izvedbo učinkov, ki naj bi bili izvedeni, in doseganje ciljev, ki so bili določeni.« (Conseil scientifique de l'évaluation, 1996)

»Proces, ki skuša določiti čimbolj sistematično in objektivno relevantnost, zmogljivost in učinkovitost v smislu doseganja njihovih ciljev.« (United Nations)

»Sistematična aplikacija socialno raziskovalnih postopkov za ocenitev koncipiranja, oblike, izvedbe in koristnosti javnih programov.« (prilagojeno v Rossi in Freeman, 1993)

»Presoja javnih intervencij glede na njihove rezultate, učinke in potrebe, ki jih želijo zadovoljiti.« (European Commission, Directorate General for Development, 1993)

2.4. Osnovne razlike in podobnosti med spremljanjem in vrednotenjem

Spremljanje je usmerjeno na vsakodnevne vidike upravljanja razvojnih projektov in programov. Ključna vprašanja, na katera bi moral dati odgovore tak sistem za spremljanje, so: »Koliko?« »Kdaj?« »Kako?« »Za koliko?« Spremljanje skuša oceniti ali se načrtovane aktivnosti izvajajo uspešno in učinkovito.

Spremljanje je torej ena od ključnih komponent sodobnega procesa upravljanja, ki mora zbirati koristne informacije za programskega managerja. Ta mora tekoče spremljati, ali se kje v izvajanju pojavljajo ozka grla, ali se izvajajo aktivnosti v smeri doseganja postavljenih ciljev, ali so stroški pod nadzorom, itd. Koristnost je torej osnovna lastnost pravilno organiziranega sistema za spremljanje.

Ključna vprašanja vrednotenja pa so: »Kaj?« (učinek in trajnost) in »Zakaj?« (relevantnost). V okviru vrednotenja se izvaja poglobljena analiza, ki išče vzročno-posledične povezave in morebitne implikacije opazovane situacije. Iščejo se zaključki, ki bi umestili opravljeno ocenitev v širše okolje kot je predmet ocenjevanja.

Ciljna publika procesa vrednotenja pa so interesenti, partnerji, uporabniki in upravljalci programa oziroma projekta in širša javnost, ki jih zanimajo objektivni odgovori na naslednja ključna vprašanja: ali so postavljeni cilji doseženi, ali so rezultati trajni, ali smo se kaj naučili za prihodnost, itd. Bolj kot so zaključki vrednotenja jasni in z argumenti podkrepjeni, večja je dodana vrednost takega ocenjevanja.

Tabela 1: Primerjava lastnosti spremljanja in vrednotenja

Značilnost	Spremljanje	Vrednotenje
Predmet:	Nanaša na vsakodnevne vidike upravljanja	Ponavadi usmerjeno na strateške vidike
Lastnost:	Redno, sistematično	Občasno, fleksibilen predmet in metode
Glavna stranka:	Upravljalci programa	Interesenti, partnerji, uporabniki ter upravljalci in širša javnost
Pristop:	Koristnost	Objektivnost, transparentnost
Metodologija:	Enostavne in hitre ocenitvene metode	Zahtevne raziskovalne metodologije, visoko razvita orodja
Glavna usmeritev:	Usmeritev na tekočo uspešnost in učinkovitost	Usmeritev na relevantnost, rezultate, učinke in trajnost
Cilji:	Prepoznati in rešiti izvedbene probleme; oceniti napredek glede na postavljene cilje	Preveriti rezultate, učinke, preveriti razvojno hipotezo; dokumentirati najboljše praske in izkušnje preteklih let

Vir: Jaszczolt et al., 2003, str. 4

Vrednotenje mora biti:

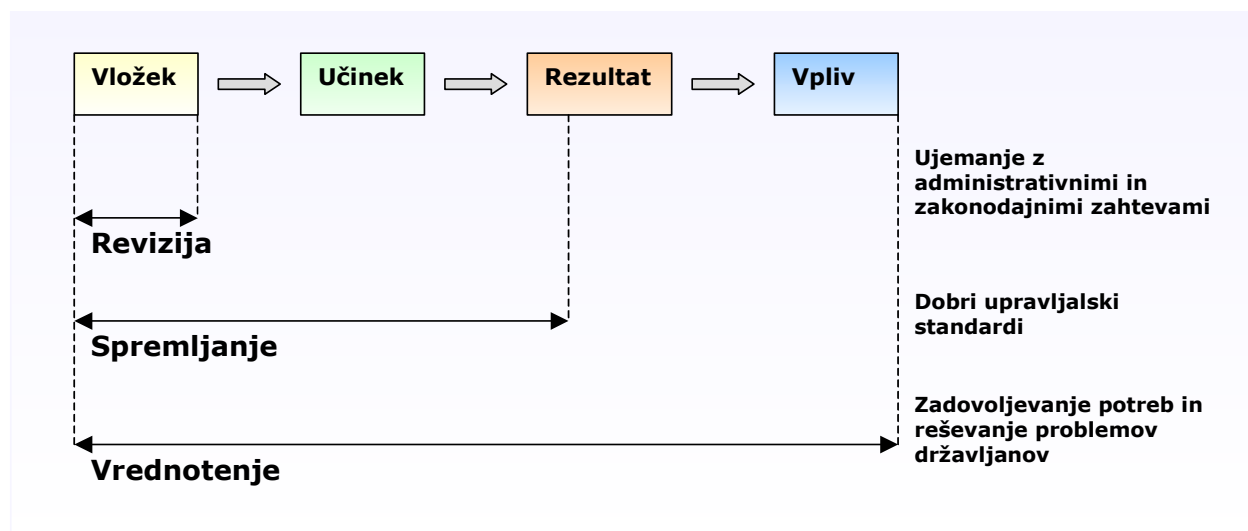
- ❖ analitično (temeljiti mora na znanih raziskovalnih tehnikah in metodoloških pristopih),
- ❖ sistematično (zahteva skrbno načrtovanje in konsistentno uporabo izbranih tehnik),
- ❖ zanesljivo (ugotovitve vrednotenja morajo biti prav take, tudi če vrednotenje z istimi podatki in istimi metodami za analizo podatkov izvedejo druge osebe),
- ❖ ciljno osredotočeno (vrednotenja morajo izluščiti pomembne teme, ki se nanašajo na program, projekt, vključujoč relevantnost, uspešnost in učinkovitost),
- ❖ namenjeno uporabniku (uspešni procesi vrednotenja so oblikovani in izvedeni tako, da priskrbijo koristne informacije pripravljalcem programa ob upoštevanju politične situacije, omejitev programa in dosegljivih virov (Kavaš, 2001, str. 70).

2.5. Odnos spremljanja in vrednotenja do revizije

Ob poznavanju samih pojmov in vsebinskega ozadja spremljanja in vrednotenja je potrebno omeniti še njun odnos do revizije, ki iz drugačnega zornega kota posega na področje analize načrtovanja in izvajanja določenih razvojnih aktivnosti v okviru razvojne politike, programa ali projekta.

Med spremljanjem, vrednotenjem in revizijo obstajajo bistvene razlike, kajti vsaka od teh aktivnosti uporablja drugačen vidik presoje in druge kriterije ter zato zahteva drugačna strokovna znanja. Pri ocenjevanju razvojnih aktivnosti je smiselno uporabljati vse tri oblike, saj se med seboj dopolnjujejo.

Slika 1: Razmerje med revizijo, spremljanjem in vrednotenjem



Vir: Evaluation design and management, 1999, str. 63

Bistvena razlika se nanaša na vidik presoje javnega delovanja. Medtem ko revizija preverja zakonitost in pravilnost uporabe sredstev ter spremljanje potrjuje učinkovitost managementa pomoči in redno proučuje ustvarjanje učinkov, gre pri vrednotenju za presojo izvajanja programa na osnovi učinkov, rezultatov in vplivov, ki so bili ustvarjeni. Pri tem revizija presoja glede na kriterije, ki so znani in pojasnjeni vnaprej (proračuni, zakonodaja, standardi ...), spremljanje presoja glede na operativne cilje, ki jih je potrebno doseči, vrednotenje pa mora pogosto začeti z izbiranjem lastnih kriterijev presoje.

Tabela 2: Primerjava spremljanja in vrednotenja z revizijo

	Spremljanje	Vrednotenje	Revizija
KAJ?	Analiza uspešnosti in učinkovitosti; je trajna/sistematična managrska aktivnost	Analiza učinkovitosti, uspešnosti, učinka, relevantnosti in trajnosti ukrepov/aktivnosti	Tradicionalno pregleduje ali so finančne aktivnosti in izkazi v skladu z zakonodajnimi in pogodbenimi obveznostmi; osredotoči se predvsem na ustreznost
KAKO?	Hitra in stalna analiza; takoj uporabna za izboljšanje trajajočih aktivnosti; sistematična managrska dejavnost	Poglobljena (<i>ang. in-depth</i>) analiza	Preverjanje finančnih zapisov
KDO?	Zunanji in notranji ocenjevalci	Zunanji evalvatorji, ki so specializirani za predmet vrednotenja	Zunanji profesionalni revizorji
KDAJ?	Redno, večkrat letno	Nujno dvakrat - končno in vmesno; tudi predhodno	

Vir: Project Cycle Management Handbook, 2002, str.29

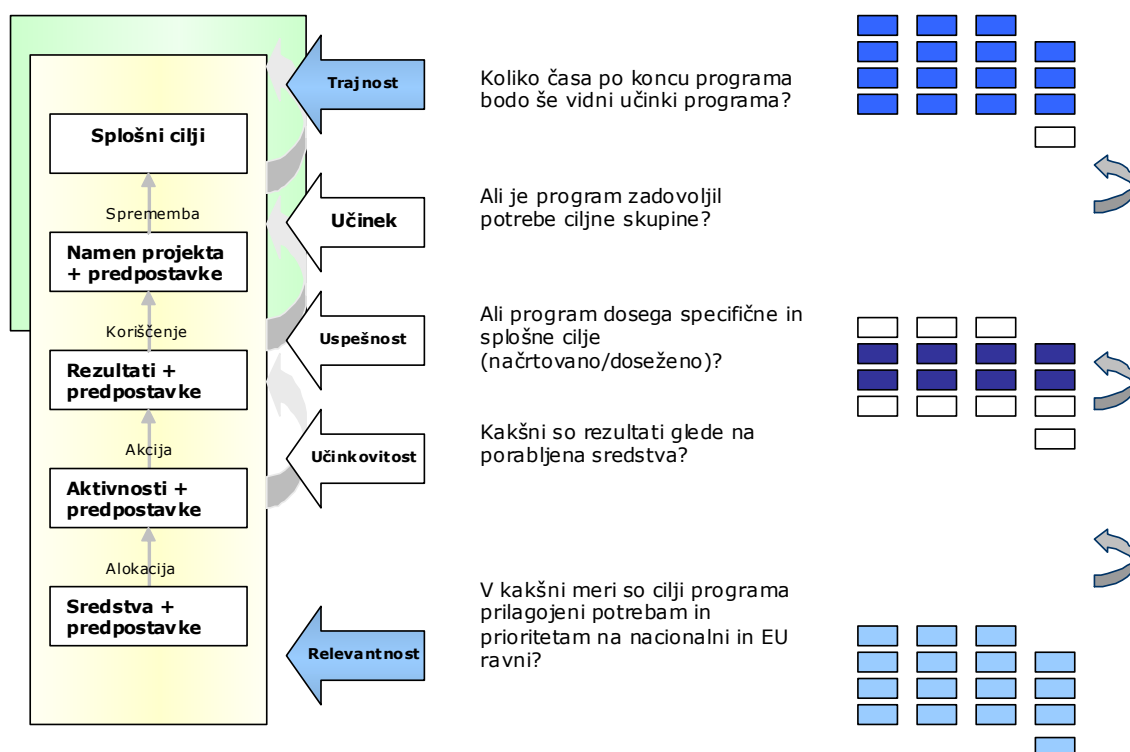
Zaradi teh razlik so nujno potrebna tudi različna strokovna znanja. Revizorji imajo poglobljeno znanje o predpostavljanih kriterijih (npr. zakonodajno in računovodsko znanje). Spremljanje zahteva organizacijske, managrske sposobnosti in sposobnost vzpostavljanja

informativskih sistemov: gre za stalen proces nadziranja. Vrednotenje pa je izpeljano na neki točki v procesu izvajanja.

2.6. Navezava kriterijev vrednotenja z metodologijo logičnega okvira¹

Kriteriji vrednotenja, ki jih v Evropski uniji uporabljajo za vrednotenje strukturne politike so tesno povezani tudi z metodologijo logičnega okvira. Ta se uporablja pri pripravi projektov, ki izhajajo iz strateškega razvojnega dokumenta za koriščenje sredstev iz strukturnih skladov.

Slika 2: Povezava kriterijev vrednotenja z logičnim okvirom



Vir: Project Cycle Management Handbook, 2002, str. 29

Sledi podroben opis pomena posameznih kriterijev vrednotenja:

Relevantnost: primernost projektnih, programskih ciljev oziroma ciljev politike glede na probleme, ki bi jih bilo potrebno reševati in postavljene prioritete na različnih ravneh ter ocena kakovosti načrtovanja in oblikovanja projektov, programov, politike; še posebej logičnost in celovitost procesa načrtovanja ter notranje logike oblikovanja projekta, programa oziroma politike. Relevantnost kot kriterij je najbolj pomemben za predhodno vrednotenje, saj se nanaša na primernost postavljenih ciljev programa glede na socialno-ekonomske probleme, na katere se program nanaša.

¹ Metodologija logičnega okvira – LFA (ang. Logical Framework Approach) je metodologija za prikaz povezanosti med vsemi planiranimi aktivnostmi ter pojasnitev posamezne aktivnosti s pomočjo vsestranske problemske analize. Poglavitna prednost uporabe LFA je podpora aktivnostim programiranja za strukturne sklade.

Ostali kriteriji, še posebej kriterija uspešnosti in učinkovitosti, se v večji meri nanašajo na vmesno in končno vrednotenje.

Učinkovitost: doseganje rezultatov ob nekih sprejemljivih stroških, še posebej opredeli, kako učinkovito so bila sredstva/vložki konvertirani v rezultate v smislu kakovosti, količine in časa ter kakovosti doseženih rezultatov. To zahteva primerjavo različnih pristopov k doseganju istega učinka, da se lahko primerja, ali je bil izbran najbolj učinkovit pristop.

Uspešnost: ocena prispevka doseženih rezultatov k doseganju namena razvojnega projekta, programa oziroma razvojne politike. Analiza uspešnosti primerja, kaj je bilo narejenega v primerjavi s prvotno načrtovanim; torej primerjava dejanskih s pričakovanimi oziroma predvidenimi učinki, rezultati in/ali vplivi.

Učinek: vpliv projekta, programa na širše okolje, predvsem na ciljno skupino ali populacijo v relaciji z njihovimi potrebami ter prispevek k doseganju splošnih ciljev oziroma doseganju nacionalnih ciljev in ciljev EU na določenem področju.

Trajnost: ocena verjetnosti, da se bodo pridobljene koristi v okviru projekta, programa oziroma politike nadalje razvijale v prihodnosti in ne bodo zamrle, ko se bo zaključilo zunanje sofinanciranje izvedbe projekta, programa oziroma politike (The Thematic Evaluation..., 2002, str. 22).

2.7. Pravna podlaga za spremljanje in vrednotenje

V vsakem programskem obdobju so v Evropski uniji sprejemali nove uredbe oziroma dopolnjevali tiste iz prejšnjih programskih obdobj. Primerjava vsebine uredb skozi programska obdobja, od najbolj zgodnjega pa do sedanjega, pokaže naslednja dva osnovna trenda:

- 1) decentralizacija managementa pomoči, kar pomeni prenos odgovornosti z Evropske komisije na države članice ter krepitev uporabe instrumentov, ki dovoljujejo večjo fleksibilnost (npr. programsko dopolnilo),
- 2) bolj podrobna opredelitev postopkov in vsebine izvajanja pomoči v okviru sprejetih uredb, kar je logična posledica umika Evropske komisije iz aktivnega izvajanja pomoči. Zelo podrobne opredelitve v uredbah spremljajo še smernice v obliki številnih praktičnih dokumentov kot so delovni zvezki, priročniki ipd. (Taylor et al., 2001, str. 18)

Za sedanje programsko obdobje, ki bo končano leta 2006, so bile v začetku leta 2000 s strani Sveta sprejete nove uredbe za strukturne sklade kot del paketa Agenda 2000. Ta določajo pravila bolj decentraliziranega modela izvajanja strukturnih skladov. Pristojnosti Komisije se koncentrirajo na bolj strateških vidikih programov, decentralizirani akterji pa bodo imeli več odgovornosti in več fleksibilnosti pri izvajanju programov. Hkrati s to

decentralizacijo pa so se okrepili instrumenti za povratne informacije – to so spremljanje, vrednotenje in finančna kontrola (Lang, 2001, str. 9).

Osnovna pravila za delovanje strukturnih skladov v tem programskem obdobju opredeljuje zelo podrobna uredba Sveta št. 1260/99. Posebno poglavje v okviru te uredbe je namenjeno področju učinkovitosti pomoči iz strukturnih skladov, kjer je postavljen osnovni okvir za spremljanje, finančno kontrolo in vrednotenje, kot ga zahteva Evropska komisija. V primerjavi s programskim obdobjem 1994-1999 so v tej uredbi na področju spremljanja in vrednotenja dodane nekatere novosti. To dokazuje, da se ob spreminjanju strateških smernic strukturne politike spreminjajo tudi odgovornosti in naloge udeležencev v postopkih koriščenja sredstev iz strukturnih skladov kot tudi sami izvedbeni postopki upravljanja s sredstvi iz strukturnih skladov.

Nova uredba kaže razvoj v smeri bolj strateškega upravljanja strukturnih skladov. Večji poudarek na rezultatih v primerjavi s pravili in decentralizacija odgovornosti za doseganje rezultatov sta nadomeščena z bolj intenzivno uporabo instrumentov za pridobivanje povratnih informacij, še posebej vrednotenja. Za področje izvajanja vrednotenja je nova uredba prinesla tri ključne spremembe glede na predhodne uredbe:

- ❖ Naloge in odgovornosti so bolj natančno določene kot so bile v prejšnjem programskem obdobju. Za vsako stopnjo evalvacijskega procesa je določena odgovorna stran. Obseg, časovni okvir in predmet vrednotenja so določeni v uredbi.
- ❖ Odbori za spremljanje so pridobili na pomenu v evalvacijskem procesu. Vsi vključeni v vrednotenje: administrativne institucije, poslovni sektor, razvojne agencije, sindikati, združenja za okolje, enake možnosti in ostali sodelujoči si v okviru odbora za spremljanje delijo odgovornost za svoje delo, pri čemer morajo delovati v partnerskem odnosu, na katerem je sedaj velik poudarek.
- ❖ Vse vrste vrednotenj so bolj integrirane v procese politike/programiranja. Predhodno vrednotenje je sestavni del programov, vmesno vrednotenje je osnova za obvezen pregled programov in alokacijo rezerve na podlagi doseženih rezultatov (*ang. performance reserve*). Leto pred koncem sedanjega programskega obdobja, torej v letu 2005, nova uredba predpisuje posodobitev rezultatov iz vmesnega vrednotenja v letu 2003, kar bo predstavljalo osnovo za naslednje programsko obdobje.

Na področju spremljanja uredba določa odgovornosti in naloge upravljalnega organa, ki je odgovoren za učinkovitost in pravilnost upravljanja in izvajanja ter predvsem za vzpostavitev sistema za zbiranje zanesljivih finančnih in statističnih podatkov o izvajanju, indikatorje za spremljanje ter za posredovanje teh podatkov v skladu s postopki, dogovorjenimi med državo članico in Evropsko komisijo. Naloge upravljalnega organa podrobneje določa 34. člen uredbe, 35. člen pa določa ustanovitev in naloge odbora za spremljanje.

Osnovni okvir v zvezi s pripravo in spremljanjem indikatorjev določa 36. člen. V 37. členu je zapisano vse o postopku priprave in oddaje letnega poročila o izvajanju in zaključnega poročila Evropski komisiji. Temeljne razlike med nalogami države članice in Komisije na področju spremljanja v tem in prejšnjem programskem obdobju so povzete v Tabeli 3.

Tabela 3: Primerjava nalog za področje spremljanja v programskih obdobjih 1994-1999 in 2000-2006

Obdobje 1994-1999	Obdobje 2000-2006
Področje spremljanja	Področje spremljanja
DRŽAVA ČLANICA	
<ul style="list-style-type: none"> • Ni posebnih pravil za odgovornosti držav članic. <p>Odgovornosti Odbora za spremljanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ni posebnih določil o vlogi Odbora za spremljanje 	<p>Država članica prevzema splošno odgovornost za izvajanje in spremljanje in za učinkovitost sprejetih ukrepov.</p> <p>Odgovornosti upravljalnega organa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zbiranje in posredovanje finančnih in statističnih podatkov o izvajanju posameznih ukrepov • Priprava letnega poročila o izvajanju • Stalnost aktivnosti • Ustreznost s politikami Skupnosti • Informiranje in seznanjanje javnosti z ukrepi • Organizacija vmesnega vrednotenja • Letno srečanje s predstavniki Komisije • Prilagoditev programskega dopolnila (na lastno pobudo ali na pobudo Odbora za spremljanje) <p>Odgovornosti Odbora za spremljanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Odobritev programskega dopolnila (strinjanje je potrebno za vsakršno dopolnitev) • Odobritev predlogov sprememb v programu • Odobritev kriterijev za izbiro aktivnosti, ki bodo sofinancirane • Spremljanje in vrednotenje napredka, da se zagotovi doseganje ciljev (še posebej pri vmesnem vrednotenju) • Odobritev letnega poročila o izvajanju <p>Indikatorji za spremljanje in letno poročilo o izvajanju:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Specifikacija njihove potrebnosti in njihova vsebina
KOMISIJA	
<p>Sodelovanje v Odboru za spremljanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komisija je članica Odbora z glasovalno pravico • Odločitve Odbora za spremljanje potrjuje Komisija 	<p>Odnosi z upravljalnim organom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Letno srečanje s predstavniki Upravljalnega organa • Prenos vseh priporočil za spremembe na državo članico ali upravljalni organ <p>Sodelovanje v Odboru za spremljanje:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Komisija je članica Odbora s statusom svetovalca <p>Indikatorji za spremljanje in letno poročilo o izvajanju:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Odobritev letnega poročila • Metodološka priporočila o indikatorjih za spremljanje

Vir: Structural actions 2000-2006, Commentary and Regulations, 2000, str. 28.

Področju vrednotenja so namenjeni 40., 41., 42. in 43. člen uredbe. Najprej so predstavljene splošne določbe v zvezi s postopki izvajanja vrednotenja, v naslednjih treh členih pa so opredeljene tri ključne oblike vrednotenja. Na podlagi teh vrednotenj se ocenjuje uspešnost strukturne pomoči Evropske unije v smislu njenega vpliva na postavljene cilje in analize učinkov glede posebnih strukturnih problemov. V 41. členu so določeni pomen in potrebnost izvajanja predhodnega vrednotenja ter posebej izpostavljeni vsebinski sklopi, ki v predhodnem vrednotenju ne smejo manjkati. Opredelitev, organiziranost in postopek izvedbe vmesnega vrednotenja sledi v 42. členu, osnovne značilnosti končnega vrednotenja pa določa 43. člen.

Spremembe na področju vrednotenja so predvsem posledica večje decentralizacije aktivnosti strukturnih skladov. Osnovne razlike po posameznih vrstah vrednotenja, ki so nastopile v tem programskem obdobju v primerjavi s prejšnjim, so prikazane v Tabeli 4.

Tabela 4: Primerjava sprememb po vrstah vrednotenja v programskih obdobjih 1994-1999 in 2000-2006

Obdobje 1994-1999	Obdobje 2000-2006
Področje vrednotenja	Področje vrednotenja
PREDHODNO VREDNOTENJE	
<ul style="list-style-type: none"> • Predhodno vrednotenje mora biti izvedeno s sodelovanjem Komisije in države članice; vključevati mora okoljske učinke • Komisija oceni programske dokumente, upoštevajoč predhodno vrednotenje 	<ul style="list-style-type: none"> • Država članica je odgovorna za predhodno vrednotenje • Cilj predhodnega vrednotenja je določen; posebna pozornost mora biti namenjena učinkov na okolje, na trg dela in na enakost med spoloma • Predhodno vrednotenje je sestavni del programskih dokumentov
VMESNO VREDNOTENJE	
<ul style="list-style-type: none"> • Ni nobene določbe, ki bi zahtevala, da se vmesno vrednotenje izvede; v praksi so države članice na pobudo Komisije in skupaj z njo organizirale taka vrednotenja z uporabljanjem neodvisnih evalvatorjev • Ni nobene določbe, ki bi zahtevala zbiranje in posredovanje informacij • Ni nobenih določil, ki bi opredeljevala vlogo Odbora za spremljanje na področju vrednotenja (v praksi je bila glavna vloga Odbora, da je imenoval evalvatorje) 	<ul style="list-style-type: none"> • Država članica je v sodelovanju s Komisijo odgovorna za vmesno vrednotenje; Komisija oceni relevantnost opravljenega vrednotenja • Cilj vmesnega vrednotenja je definiran • Vmesno vrednotenje organizira upravljalni odbor programskega dokumenta, izvede pa jo neodvisni evalvator; postopek vrednotenja je moral biti dokončan do 31. 12. 2003 • Upravljalni organ mora vzpostaviti sistem za zbiranje finančnih in statističnih podatkov za vmesno in končno vrednotenje ter mora priskrbeti vse zahtevane informacije za končno vrednotenje • Odbor za spremljanje preuči zaključke vmesnega vrednotenja in lahko na osnovi tega predlaga spremembe programa • Ažuriranje vmesnega vrednotenja mora biti izvršeno do konca leta 2005, da pripravi teren za nadaljnje aktivnosti
KONČNO VREDNOTENJE	
<ul style="list-style-type: none"> • Končno vrednotenje mora biti izvedeno v sodelovanju Komisije in države članice ter oceniti učinke izvedenih ukrepov v primerjavi z načrtovanimi učinki 	<ul style="list-style-type: none"> • Komisija ima v sodelovanju z državo članico glavno odgovornost za končno vrednotenje • Cilji končnega vrednotenja je definiran • Končno vrednotenje izvaja neodvisni evalvator v obdobju treh let po izteku programskega obdobja
REZERVA NA PODLAGI DOSEŽENIH REZULTATOV	
<ul style="list-style-type: none"> • Pred 31. 3. 2004 je bilo razporejenih 4% sredstev, ki so jih dobile odobrene države članice za svoje programe na začetku programskega obdobja, in sicer tistim programskim dokumentom, ki se bodo na osnovi priporočila države članice Evropski komisiji izkazali kot uspešni v tem obdobju. Uspešnost je ocenjena na osnovi indikatorjev uspešnosti, upravljanja in finančne izvedbe, ki so opredeljeni s strani države članice v sodelovanju s Komisijo. 	

Vir: Structural actions 2000-2006, Commentary and Regulations, 2000, str. 28-29; The Guide, 2003, str. 14

Izvajanje nove uredbe, še posebej pa pripravljene programi za to programsko obdobje kažejo pomembnejšo vlogo vrednotenja. V mnogih primerih so evalvatorji usmerjali participativne procese programiranja (npr.: sodelovanje na delavnicah za predhodno vrednotenje). Izgleda, da je prišlo do boljše vključitve vrednotenja v politični proces programiranja. V mnogih regijah so evalvatorji deloma sodelovali v procesu programiranja tako da so komentirali

pripravljen osnutek programa. Tako vključevanje evalvatorjev seveda sproža vprašanje njihove neodvisnosti. Ne glede na to, lahko v prihodnosti pričakujemo bolj uspešno vrednotenje tudi zaradi bolj jasnih razdelitev odgovornosti, kar bo zmanjšalo konflikte, večje zanimanje za končne rezultate vrednotenja in vzpostavljanje bolj tesne vezi s politično sfero, kar bo olajšalo uporabo rezultatov vrednotenj (Lang, 2001, str. 15).

2.8. Nameni vrednotenj

Obstajajo različni nameni, ki jih skuša evalvator, s pomočjo različnih evalvacijskih metod in tehnik, skozi proces vrednotenja doseči:

- ❖ **Načrtovanje/učinkovitost:** zagotavljanje upravičenosti razvojne politike oziroma programa in učinkovite porabe virov;
- ❖ **Odgovornost:** presoja stopnje doseganja zastavljenih ciljev razvojnega programa in porabe virov;
- ❖ **Izvajanje programa:** izboljšanje delovanja programa in presoja učinkovitosti izvajanja in upravljanja programa;
- ❖ **Pridobivanje novih znanj:** boljše razumevanje kaj in kdaj dobro deluje ter ob katerih pogojih so različni ukrepi in aktivnosti lahko bolj uspešni;
- ❖ **Krepitev institucionalnih kapacitet:** izboljšanje sodelovanja med partnerji razvojnega programa in njihovimi institucijami.

2.9. Vrste vrednotenja

Spremljanje je trajna aktivnost, ki poteka v času izvajanja razvojne politike, programa ali projekta in predstavlja osnovno bazo podatkov in informacij za določeno obliko vrednotenja, ki je izvedena na neki točki trajanja omenjenih razvojnih aktivnosti.

Obstaja več delitev vrednotenj. Glede na raven odločanja potekajo vrednotenja v Evropski uniji na treh ravneh:

- ❖ na ravni razvojne politike,
- ❖ razvojnega programa in
- ❖ razvojnega projekta².

Glede na obseg vrednotenja obstajajo:

- ❖ splošno,
- ❖ tematsko opredeljeno in
- ❖ globinsko vrednotenje.

² V magistrskem delu se bom osredotočila predvsem na raven razvojnega programa, ki je po moji oceni glede na trenutne aktivnosti na področju regionalne politike in ob vstopanju Slovenije v Evropsko unijo najbolj aktualna.

Glede na stopnjo programskega cikla, za katerega se izvaja vrednotenje obstaja vrednotenje v treh oblikah:

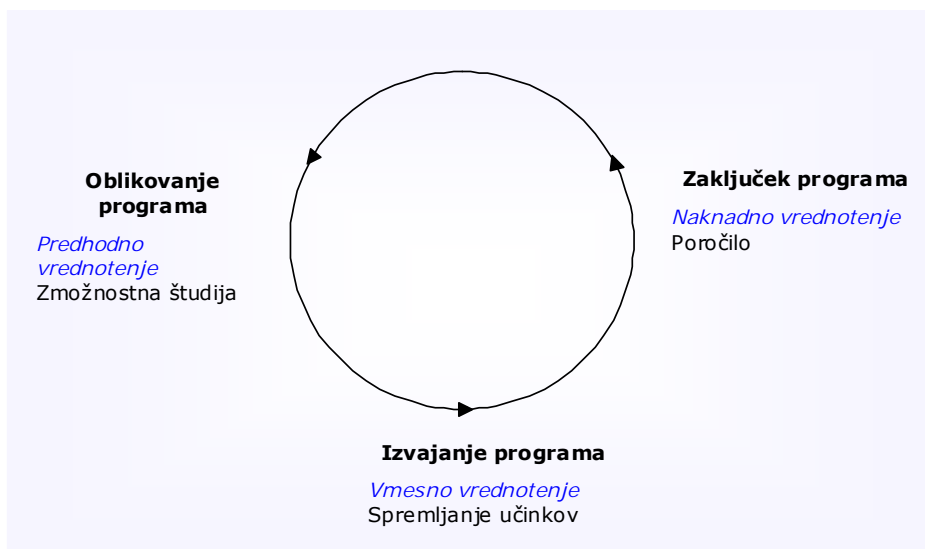
- ❖ predhodno vrednotenje (*ang. ex-ante*),
- ❖ vmesno vrednotenje (*ang. midterm*) in
- ❖ končno vrednotenje (*ang. ex-post*).

Vrednotenje torej ni enkratna aktivnost, ki jo je pač potrebno opraviti za zaključek izvedbe nekega programa. Aktivnosti vrednotenja morajo biti stalno prisotne tako v pripravi kot tudi v izvedbi in vsekakor pri oceni učinkov programa. Vse tri oblike vrednotenja so pomembne, med seboj povezane, navkljub temu da ima vsako vrednotenje svojo lastno funkcijo in pomen (Lönnroth, 2003, str. 3). Nekateri strokovnjaki menijo, da je najpomembnejša oblika vrednotenja vmesno vrednotenje, ki poenostavljeno povedano poda oceno, v kaj je smiselno koncentrirati sredstva in kaj opustiti.

V zadnjem času se poleg zgoraj naštetih treh oblik vrednotenj glede na stopnjo programskega cikla, ki jih določajo uredbe Evropske komisije, v praksi čedalje bolj uveljavlja tudi t.i. sprotno (*ang. on-going*) vrednotenje, ki sicer ni posebej določeno z uredbami, ampak se je izkazalo kot zelo koristno za obdobje med tremi zahtevanimi periodičnimi vrednotenji.

Vse te vrste vrednotenja, ki se po različnih kriterijih različno poimenujejo in imajo v ozadju različno vsebino, na katero se osredotočajo, so med seboj tesno povezane.

Slika 3: Vrednotenje in programski cikel

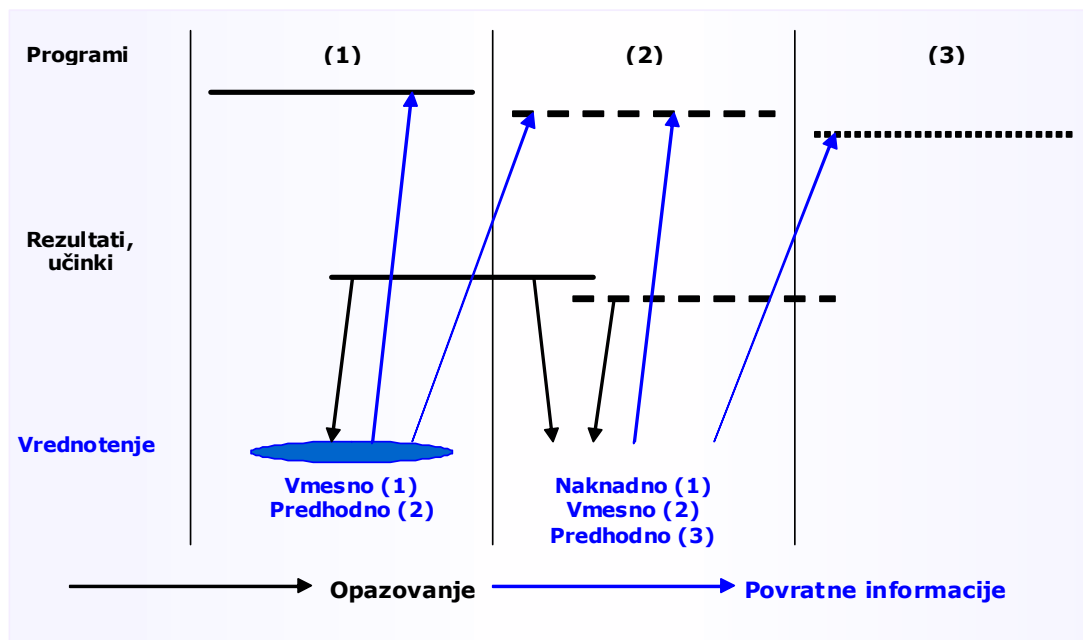


Vir: Evaluation design and management, 1999, str. 51

V strukturni politiki Evropske unije si programska obdobja sledijo, kar povzroča terminsko prekrivanje predhodnih, vmesnih in končnih vrednotenj. Med vrednotenji za različne cikle programskih obdobj obstaja komplementarnost, tako da vsako vrednotenje lahko upošteva rezultate preteklih vrednotenj in prispeva s svojimi ugotovitvami k boljšim bodočim vrednotenjem. Prav tako prihaja do medsebojnih vplivov vrednotenj, ki so izvedena za

posamezne ravni odločanja. Rezultati vrednotenja razvojnega programa vplivajo na eni strani na razvojno politiko in na drugi na konkretne projekte.

Slika 4: Terminsko prekrivanje vrednotenj



Vir: Evaluation design and management, 1999, str. 54

2.9.1 Predhodno vrednotenje

Predhodno vrednotenje je proces, ki daje strokovno oceno o načrtovanih programih ali politiki ter priporočila za njihovo izboljšanje. Njegov poglobitni cilj je izboljšati kakovost plana v pripravi ali programa. V skladu z 41. členom Uredbe 1260/99 je namen predhodnega vrednotenja pripraviti osnove za pripravo programov in je sestavni del te priprave. Predhodno vrednotenje analizira prednosti, slabosti in priložnosti države, regije ali sektorja. Preverja skladnost strategije in ciljev z značilnostmi regije ali območja ter ocenjuje pričakovani vpliv načrtovanih prioritet. Predhodno vrednotenje mora posebno pozornost nameniti konkurenčnosti, inovacijam, srednjim in malim podjetjem, zaposlenosti, trgu delovne sile, okolju in enakopravnosti spolov.

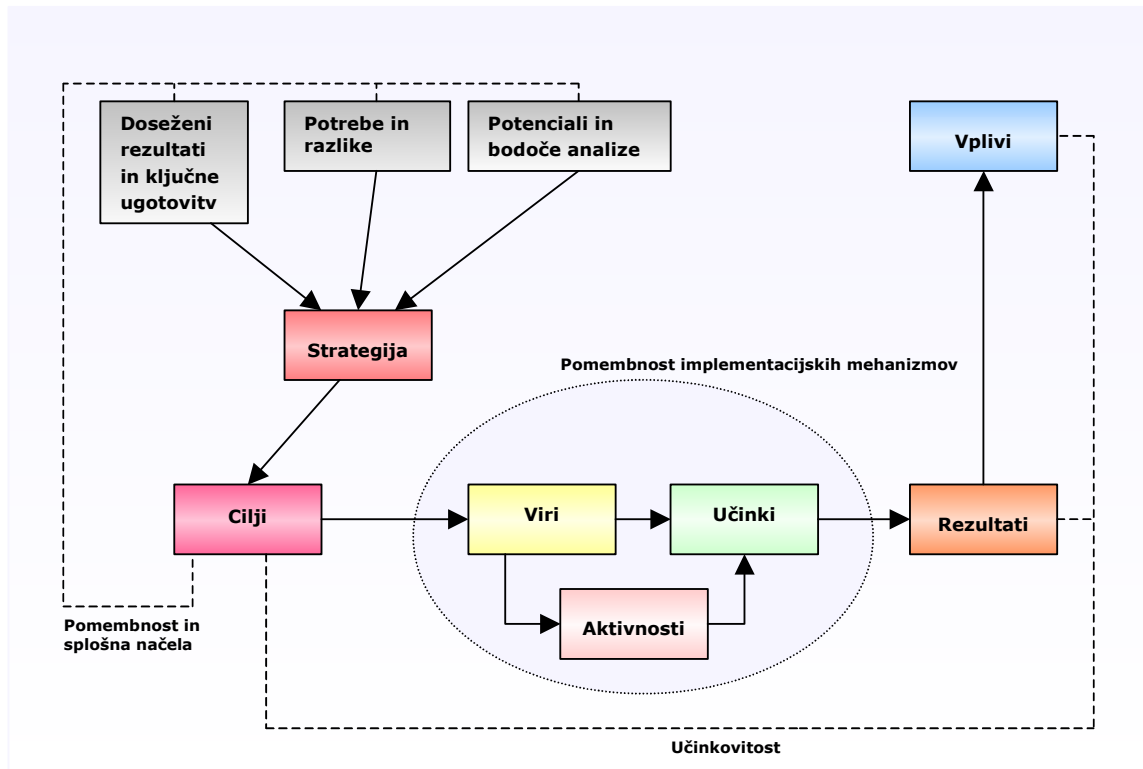
Predhodno vrednotenje je interaktiven proces podajanja mnenj in predlogov s strani strokovnjakov na vprašanja politike in programov. Cilj je izboljšanje kakovosti programa ali plana, ki je v procesu nastajanja. Predhodno vrednotenje poteka v dialogu med strokovnjaki in pripravljalci, ki so odgovorni za končno vsebino programa ali plana.

Predhodno vrednotenje razvojnega programa v sistemu strukturne politike EU vsebuje šest ključnih področij:

- ❖ upoštevanje preteklih izkušenj,
- ❖ socialno-ekonomski okvir,

- ❖ izbrane strateške možnosti in prioritete ter njihova notranja in zunanja konsistentost,
- ❖ kvantifikacija ciljev,
- ❖ ocenjeni socialno-ekonomski učinki ter razporeditev finančnih sredstev in
- ❖ sistem izvajanja programa ali plana.

Slika 5: Sestavine predhodnega vrednotenja



Vir: The Ex-Ante Evaluation..., 2000, str. 6

Cilji predhodnega vrednotenja v sistemu strukturne politike so naslednji:

- ❖ oceniti ustreznost zastavljenega programa za reševanje problemov v regiji ali sektorju;
- ❖ oceniti kakovost programa: ali ima program ustrezno definirane prioritete in cilje, ali ti izražajo soglasje, so ustrezni in dosegljivi;
- ❖ pomagati pri kvantifikaciji ciljev in vzpostavitvi osnove za spremljanje in nadaljnja vrednotenja;
- ❖ proučiti ustreznost zastavljenega sistema izvajanja in spremljanja ter sodelovati pri izbiri procedur in kriterijev za selekcijo projektov;
- ❖ ugotoviti, kakšne so možnosti za uspeh načrtovanih aktivnosti in
- ❖ oceniti, ali so predvideni rezultati taki, da upravičujejo porabo javnih sredstev ter, ali bi bilo mogoče iste cilje doseči z manjšo porabo javnih sredstev (The Ex-Ante Evaluation..., 2000, str. 3; Taylor, Armstrong, 2000, str. 364).

Za doseg te ciljev mora predhodno vrednotenje jasno odgovoriti najmanj na naslednja vprašanja:

- ❖ ali je program primeren za reševanje vprašanj, s katerimi se sooča regija;
- ❖ ali je priprava regionalnega razvojnega programa vključevala širšo javnost in je program res odraz potreb celotne regije;
- ❖ ali je program usklajen z nacionalnimi razvojnimi dokumenti ter se navezuje na določene evropske dokumente;
- ❖ ali ima program jasno oblikovane strateške osi, prioritete in cilje, ki so ustrezni in realno izvedljivi ter podati strokovno mnenje o ustreznosti le-teh in o možnostih uresničitve programa;
- ❖ ali je javno finančni okvir postavljen korektno in je usklajen z vsebinami v programu;
- ❖ ali so cilji ustrezno kvantificirani na vseh ravneh programa ter so postavljeni temelji za spremljanje in nadaljnje vrednotenje izvedbe programa;
- ❖ ali je sistem indikatorjev za spremljanje izvajanja regionalnega razvojnega programa ustrezen;
- ❖ ali je predložen sistem izvajanja in nadzora nad izvajanjem ter predlagan način izbora projektov ustrezen.

2.9.2 Vmesno vrednotenje

Vmesno vrednotenje moramo upoštevati kot sredstvo za programsko upravljanje in ne samo kot zahtevo, ki jo postavlja Evropska unija v sprejetih uredbah (Evaluation design and management, 1999, str. 52).

Med tremi vrstami vrednotenj, ki jih zahteva Evropska unija, je v mnogih pogledih vmesno vrednotenje najpomembnejše. Teoretično je to edina vrsta vrednotenja, ki lahko istočasno ocenjuje učinke programa in hkrati vpliva na izvedbeno usmeritev in uravnoteženje programa (Bachtler, Taylor, 1999, str. 245).

Generalni cilj izvajanja vmesnega vrednotenja je ocenitev prvih rezultatov, ki so nastali na osnovi različnih oblik pomoči iz strukturnih skladov ter oblikovanje priporočila z morebitnimi potrebnimi spremembami, ki naj bi prispevali k čimbolj zanesljivemu doseganju prvotno zastavljenih ciljev. Glavni cilj vmesnega vrednotenja je razdeljen na več podciljev, ki so (The midterm evaluation..., 2000, str. 4-5):

- ❖ oceniti, ali strukturna pomoč v taki obliki kot je, ostaja primerno sredstvo za reševanje vidikov, s katerimi se sooča prejemnik sredstev strukturne pomoči;
- ❖ pregledati, revidirati, če so strateške usmeritve, prioritete in glavni cilji še vedno relevantni in je še vedno zagotovljena njihova skladnost ter kako daleč je program v smeri doseganja teh ciljev in v koliki meri bodo ti cilji dejansko lahko doseženi;

- ❖ oceniti kvantifikacijo ciljev, še posebej obseg do katerega olajšajo spremljanje in vrednotenje;
- ❖ oceniti obseg, do katerega so bile horizontalne teme (enake možnosti in okolje še posebej) vključene v strukturno politiko;
- ❖ analizirati ustreznost izvajanja ter sistema za spremljanje in
- ❖ predstaviti rezultate glede na sprejete indikatorje za rezervo na podlagi doseženih rezultatov³.

Vmesno vrednotenje torej kritično analizira in poda oceno v luči predhodnega vrednotenja, začetnih rezultatov strukturne politike in oceni, do kakšne mere so bili doseženi zastavljeni cilji. Oceni tudi finančno upravljanje programa, še posebej dotedanjo porabo finančnih sredstev ter sistem spremljanja in kakovost izvajanja spremljanja. Pokaže, ali so bili prvotni nameni izvedeni. S primerjavo z začetnim stanjem osvetljuje spremembe splošnega ekonomskega in socialnega stanja in presoja, ali so cilji še ustrezni. Na osnovi zaključkov vmesnega vrednotenja se lahko izvedejo prilagoditve razvojnega programa med ciklusom. Vmesno vrednotenje tudi proučuje usklajenost prednostnih nalog in politik Skupnosti ter pomaga pripraviti prilagoditve in popravke programa, ki jih jasno utemelji. Vmesno vrednotenje je zelo odvisno od informacij pridobljenih s sistemom spremljanja in tudi od predhodnega vrednotenja.

Vmesno vrednotenje je vrsta vrednotenja, ki je verjetno najbolj od vseh povezana s spremljanjem. Vmesno vrednotenje lahko štejemo kot nadgradnjo spremljanja, kot poglobitev analize ter preverjanje uspešnosti konkretnih aktivnosti in primernosti strateških usmeritev programa.

Spremljanje lahko zagotavlja kakovostno podlago za vmesno vrednotenje, če:

- ❖ se indikatorji rezultatov, učinkov in vplivov zbirajo od začetka programa,
- ❖ so indikatorji za alokacijo rezerve na podlagi doseženih rezultatov definirani sprotno,
- ❖ so finančni obsegi jasni in kolikor mogoče integrirani v proces spremljanja,
- ❖ so podatki za spremljanje dosegljivi preko fleksibilnih instrumentov – t.i. »software paketi«.

Sistem za spremljanje pa je po drugi strani tudi predmet vmesnega vrednotenja, ki lahko v svojem procesu predlaga spremembe in izboljšanje procesov spremljanja in metod spremljanja.

Za izvedbo vmesnega vrednotenja je odgovoren upravljalni organ v sodelovanju s Komisijo in državo članico, ki mora za izvedbo tega izbrati neodvisnega zunanjega evalvatorja.

³ To je novost za programsko obdobje 2000-2006 (opomba avtorice).

Vmesno vrednotenje poteka med izvajanjem ukrepov razvojnega programa. V vsakem programskem obdobju pa je terminsko določeno, do kdaj morajo biti vmesna vrednotenja zaključena in poročila poslana Evropski komisiji (to je praviloma do zaključka tretjega leta po sprejetju okvira pomoči iz strukturnih skladov).

2.9.3 Končno vrednotenje

Končno vrednotenje se pripravi na osnovi predhodnih vrednotenj s ciljem ocene uspešnosti in učinkovitosti strukturne pomoči ter z oceno vpliva strukturne pomoči. Končno vrednotenje presoja celoten program, še posebej njegove vplive. Njegov cilj je utemeljiti uporabo sredstev in poročati o smotrnosti in gospodarnosti ukrepov ter ali so bili pričakovani cilji doseženi. Usmerja se na dejavnike uspeha in neuspeha ter na trajnost rezultatov in programov. Končno vrednotenje tudi pripravi zaključke za izboljšanje strukturne politike ter poskuša podati tudi zaključke, ki se lahko posplošijo in uporabijo v drugih programih in regijah. Analizira faktorje uspeha in ovire, ki so vplivale na izvajanje in rezultate ter oceni trajnost teh rezultatov.

Osnovni cilji končnega vrednotenja torej so:

- ❖ oceniti uspešnost in učinkovitost intervencij,
- ❖ oceniti vpliv intervencij strukturnih skladov v regijah na ekonomsko in socialno kohezijo,
- ❖ identificirati dodano vrednost skupnosti doseženo na ravni Evropske unije kot rezultat intervencij strukturnih skladov in
- ❖ oceniti posledice za načrtovanje strukturnih skladov za obdobje do leta 2006 v kontekstu razširitve Evropske unije⁴.

Končno vrednotenje izvajajo neodvisni evalvatorji, vendar pa je zanj odgovorna Komisija v sodelovanju z državo članico in upravljalnim organom. Zaključeno mora biti najkasneje tri leta po izteku programskega obdobja, kar ponavadi ni pred načrtovanjem naslednjih razvojnih programov. Posamezni učinki in vplivi izvajanih aktivnosti se začnejo kazati šele po daljšem časovnem obdobju.

V mnogih pogledih predstavlja končno vrednotenje največji izziv za izvajanje med vsemi oblikami vrednotenja. Razlog za to se skriva v metodoloških težavah, ki nastopajo pri ocenjevanju dolgoročnih učinkov kot tudi zaradi potrebe, da so ugotovitve končnih vrednotenj posameznih aktivnosti strukturnih skladov sintetizirane na ravni Evropske unije, da se s tem zadosti zahtevam po odgovornosti (*ang. accountability*), ki so postavljene v uredbah strukturnih skladov (Malan, 2003, str. 1).

⁴ Ta aktivnost je bila aktualna za obdobje pred vključitvijo novih držav članic 1. 5. 2004 (opomba avtorice).

2.9.4 Sprotno vrednotenje

Sprotno vrednotenje je vrednotenje, ki se razteza skozi izvedbeno obdobje intervencije. Ta oblika vrednotenja spremlja monitoring rezultatov in učinkov. Sprotno vrednotenje se prepogosto zamenja s spremljanjem (Glossary of 300 Concepts and Technical terms, 1999, str. 27).

Sprotno vrednotenje ni določeno kot obvezno in ga ne zahtevajo uredbe, ki urejajo področje vrednotenja aktivnosti strukturnih skladov, vendar pa se čedalje bolj uveljavlja v praksi, saj v mnogih državah vedno bolj sprejemajo vrednotenje kot stalno aktivnost. Izvaja se vseskozi med implementacijo programa ter vsebuje:

- ❖ osnovne rezultate izvedbe programa,
- ❖ prikaz učinkovite uporabe finančnih virov,
- ❖ izvajanje spremljanja in samega izvajanja in
- ❖ predlog ukrepov.

V kontekst sprotne vrednotenja v državah, ki to obliko vrednotenja izvajajo, spadajo tudi izvajanje tematskih študij, stalen dialog z evalvatorji o napredku programa in aktivna vloga upravnega odbora za vrednotenje skozi celotno programsko obdobje (Raines, Taylor, 2002, str. 35). Skrb za organizacijo in izvajanje sprotne vrednotenja ima organ upravljanja, izvaja pa ga medresorska skupina v tesnem sodelovanju z odgovornimi za spremljanje programa.

3. Razvoj spremljanja in vrednotenja učinkov strukturne politike v Evropski uniji po programskih obdobjih

Sedanja znanja in izkušnje ter prakse na področju spremljanja in vrednotenja učinkov strukturnih skladov so rezultat veliko vloženega dela in učenja ter pridobljenih izkušenj v preteklih programskih obdobjih. Iz javno dostopnih poročil in vrednotenj je razvidno, da sta spremljanje in vrednotenje v vsakem naslednjem programskem obdobju bolj kakovostno organizirana in izvedena ter dajeta tudi boljše rezultate, ki tako pridobivajo na svoji uporabni vrednosti.

Obdobje pred letom 1989

Pred reformo strukturnih skladov leta 1988 je bilo splošno znano, da je spremljanje in nadzor izdatkov, ki jih vlaga Evropska unija v regionalni razvoj, nezadostno. Prav tako ni mogoče govoriti o usklajenem razvoju metodoloških pristopov k vrednotenju, kar je pogosto povzročalo konflikte med državami članicami, ki so imele različne tradicije vrednotenja ter tako tudi različne metodološke pristope in posledično različna pričakovanja. Kljub temu da je šlo za spremljanje in vrednotenje učinkov finančnih sredstev iz skupnega proračuna, so se tehnike spremljanja in vrednotenja zelo razlikovale med državami članicami.

Šele reforma leta 1988 je pomenila dogovor o povečanem pomenu, obsegu in strogosti spremljanja in vrednotenja regionalne politike. Velik poudarek procesu spremljanja v tej reformi je bil posledica več razlogov, med katerimi so najpomembnejši:

- ❖ podvojen obseg finančnih sredstev, namenjenih za ukrepe strukturnih skladov, glede na predhodno programsko obdobje,
- ❖ potreba po preverjanju dodatnosti (*ang. additionality*) sredstev in
- ❖ želja po zagotavljanju učinkovite uporabe finančnih virov.

V sprejetih uredbah je bilo spremljanje označeno kot instrument za izboljšanje uspešnosti izvajanja aktivnosti zaradi izogibanja podvajanja in prekrivanja aktivnosti strukturnih skladov, učinkovitosti strukturnih skladov zaradi omogočanja prilagajanja programov, ki so že v procesu izvajanja in večje transparentosti samega procesa managementa aktivnosti.

Ena od ključnih novosti te sprejete reforme je bila uvedba sistema spremljanja in vrednotenja z zahtevo po vzpostavitvi odbora za spremljanje, ki ga sestavljajo predstavniki regionalne in nacionalne ravni države članice ter predstavniki Evropske komisije. Uredba je še zahtevala, da morajo biti s predhodnim in končnim vrednotenjem ovrednoteni vplivi strukturnih ukrepov na prednostne cilje in specifične strukturne probleme.

Obdobje 1989-1993

V programskem obdobju 1989-1993 se počasi začelja vzpostavljanje struktur za spremljanje in vrednotenje v posameznih državah članicah in Evropski uniji. Program Monitor (1989-1992) naj bi izboljšal metode in indikatorje vrednotenja. Kljub temu je bilo takratno dejansko stanje zaskrbljujoče: podatki so bili pomanjkljivi ali jih sploh ni bilo, nezadostno definirani ali manjkajoči cilji in indikatorji, sistemi za spremljanje so bili nesistematični, pogosto narejeni le za spremljanje finančnih indikatorjev in zelo različni po regijah.

Kljub temu, da sta bila spremljanje in vrednotenje sprejeta, so se pričakovanja držav članic in Komisije o tem, kako te procese izvajati v praksi, razhajala. Zahteve Komisije niso bile vedno jasne, kakovost in uporabnost njenih nasvetov pa sta nihali. Od držav članic je zahtevala, da pridobijo več informacij o trenutnem stanju regionalnega razvoja, ki bodo predstavljale osnovo, na kateri se bo ob koncu programskega obdobja 1989-1993 primerjalo učinke nastale v tem obdobju, pa tudi uspešnost strukturnih ukrepov, ki jih je v tem obdobju sofinancirala Evropska unija.

Izkazalo se je, da okvir za spremljanje in vrednotenje, ki je bil določen s prvim sklopom uredb, ni uspel ustvariti primernih pogojev za vrednotenje, zato je bila julija 1993 sprejeta nova uredba, ki je močno okrepila zahteve glede vrednotenja in jasno ločila spremljanje od vrednotenja.

Obdobje 1994-1999

V programskem obdobju 1994-1999 je Komisija več pozornosti namenila usklajenemu pristopu k vrednotenju strukturne politike in ustanovila posebno skupino za vrednotenje, ki naj bi prevzela odgovornost za upravljanje predhodnega, vmesnega in končnega vrednotenja ukrepov strukturnih skladov v regijah Cilja 1 in Cilja 2. Poleg večje in boljše odgovornosti se je osnovni razlog za intenzivnejše ukvarjanje s spremljanjem in vrednotenjem ponovno skrival v povečanem obsegu finančnih sredstev za izvajanje aktivnosti strukturne politike v letih 1994-1999, še posebej za regije Cilja 1.

Že sprejetim uredbam iz predhodnih obdobj so dodali nove, ki so bolj podrobno opredelile:

- ❖ okrepljeno vlogo odbora za spremljanje,
- ❖ jasnejše ločevanje med oceno, spremljanjem in vrednotenjem ter povečanje njihovega pomena,
- ❖ vlogo držav članic in Komisije pri izvajanju vrednotenja ter zagotavljanju, da je vrednotenje izpeljano čim bolj uspešno,
- ❖ da morajo države članice priskrbeti informacije o tedanjem stanju regionalnega razvoja, učinkih in uspešnosti izvedenih aktivnosti v programskem obdobju 1989-93, ki jih je sofinancirala Evropska unija, ter pričakovane cilje in učinke bodočih načrtovanih aktivnosti. Natančnost pri analizi stanja regij je bila v obdobju načrtovanja programov zahtevana predvsem zato, da bodo evaluatorji kasneje lahko te podatke uporabili kot osnovo pri vrednotenju učinkov načrtovanih aktivnosti.

Leta 1995 so v Evropski uniji pripravili program »Zanesljivo in učinkovito upravljanje« (*ang. Sound and efficient management 2000*), s katerim so želeli izboljšati finančno upravljanje vseh programov, ki so bili sofinancirani iz proračuna Unije. Na pobudo Direktorata za regionalno politiko in kohezijo je bil istega leta začet raziskovalni program Means, katerega namen je bil oblikovati skupne metode vrednotenja in izboljšati kakovost uporabljenih tehnik (Taylor, Armstrong, 2000, str. 396). Program naj bi torej prispeval k izboljšanju kakovosti in uporabnosti vrednotenj v državah Evropske unije ter h krepitvi evropske kulture vrednotenja. Cilj programa je bil izdelati niz metod za premostitev številnih problemov pri vrednotenju, rezultat programa pa je sedem priročnikov, ki zajemajo številne izkušnje in priporočila, kako rešiti metodološke in organizacijske probleme, ki se pojavljajo pri spremljanju in vrednotenju. Izmenjava zbranih izkušenj in znanja med državami članicami je začela potekati tudi z organiziranjem konferenc o vrednotenju, ki jih je bilo do danes že pet, vse z namenom izboljšati kakovost vrednotenja.

V tem obdobju so se mnogi napor za izboljšanje vrednotenja obrestovali, saj se kaže na tem področju viden napredek. Izboljšave so vidne že iz samih poročil, izboljšali so se indikatorji, v nekaterih bolj kakovostnih programih so definirali indikatorje na treh ravneh (program, prioriteta, ukrepi). Kljub vsemu pa v tem obdobju še obstajajo pomanjkljivosti, kot so še

vedno necelovit seznam indikatorjev, pomanjkljiva kvantifikacija ciljev na vseh treh ravneh, manjkajoče ciljne tarče za spremljanje in nejasni evalvacijski indikatorji.

Obdobje 2000 – 2006

Spremljanje in vrednotenje ukrepov strukturne politike se je v tem obdobju še okrepilo. Še bolj podrobno so definirane aktivnosti na področju spremljanja in vrednotenja, po drugi strani pa je to obdobje prineslo tudi večjo decentralizacijo teh procesov. Evropska komisija je z novimi uredbami skušala zagotoviti izboljšanje učinkovitosti strukturnih skladov in kohezijskega sklada za doseganje večje ekonomske in socialne kohezije. Ključna uredba, ki določa ravnanje vseh udeleženih v procese spremljanja in vrednotenja, je 1260/99.

Potreba po zagotavljanju učinkovitosti ukrepov strukturne politike in pravočasnem doseganju pričakovanih rezultatov je povezana tudi z dejstvom, da je za nekatera programska področja to zadnje obdobje, ko jih sofinancirajo strukturni skladi. Prvič se je zgodilo, da potreba po izboljšanju učinkovitosti porabe finančnih sredstev za aktivnosti strukturne politike ni nastopila zaradi povečanega razpoložljivega obsega finančnih sredstev, ampak zaradi njihovega zmanjšanja.

Kot nova instrumenta za spodbujanje držav članic pri zagotavljanju uspešnosti in učinkovitosti ter transparentnosti koriščenja sredstev strukturnih skladov sta bila uvedena t.i. pravilo samodejnega prenehanja prevzetih obveznosti (*ang. automatic decommitment rule*) (31.2. in 32.2. člen uredbe 1260/99) in t.i. rezerva na podlagi doseženih rezultatov (44. člen uredbe 1260/99).

Novе uredbe v tem obdobju prinašajo predvsem spremembe na področju odgovornosti, kar je posledica že omenjene decentralizacije aktivnosti strukturnih skladov. Spremljanje je postalo v celoti odgovornost držav članic, ki morajo opredeliti in tudi izvesti vse potrebne postopke, da je zagotovljena uspešnost izvedenih ukrepov, sofinanciranih s strani strukturnih skladov.

Upravljalni organ, ki je odgovoren za izvedbo in upravljanje programov, je postal na področju spremljanja odgovoren za:

- ❖ zbiranje in posredovanje finančnih in statističnih podatkov o izvedbi sofinanciranih intervencij,
- ❖ zagotavljanje regularnosti in točnosti operacij,
- ❖ organizacijo vmesnega vrednotenja,
- ❖ pripravo letnega izvedbenega poročila, čigar vsebina je v novih uredbah prav tako bolj podrobno določena,
- ❖ pripravo sprememb programa in programskega dopolnila, ki jih odobri odbor za spremljanje,
- ❖ pripravo letnih srečanj z Evropsko komisijo, na katerih se pregledajo rezultati izvedbe v preteklem obdobju.

Okrepila se je tudi vloga odbora za spremljanje. Ob vseh prejšnjih funkcijah lahko sedaj odbor sprejme in tudi spremeni programsko dopolnilo brez soglasja Komisije, ki v odboru sodeluje le kot svetovalec. Glede na to da je v programskem dopolnilu opredeljena razdelitev finančnih sredstev po posameznih ukrepih razvojnega programa, ima odbor za spremljanje »proste roke« pri finančnem rebalansu v okviru programa. Prav tako potrjuje kriterije za izbor projektov, letna poročila in zaključno izvedbeno poročilo ter spremlja in ovrednoti napredek izvajanja progama.

V novih uredbah so bolj podrobno opredeljeni potrebni indikatorji, nujnost uporabe sodobnih tehnologij za zbiranje in prenos podatkov, poudarek je na večji vlogi vrednotenja in tudi spremljanja. To se odraža preko oblikovanja rezerve na podlagi doseženih rezultatov kot mehanizma, ki deluje na osnovi uspešnosti programa, merjene z učinkovitostjo ter dogovorjenimi finančnimi in fizičnimi indikatorji. Nove uredbe spremljajo tudi številni delovni dokumenti, ki so bili pripravljani v pomoč in usmeritve na področju spremljanja in vrednotenja, med katerimi so zelo pomembni naslednji (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/index_en.htm, 30. 5. 2004):

- ❖ Vademekum za pripravo načrtov in programskih dokumentov - delovni zvezek 1,
- ❖ Predhodno vrednotenje intervencij strukturnih skladov - delovni zvezek 2,
- ❖ Indikatorji za spremljanje in vrednotenje: indikativna metodologija - delovni zvezek 3,
- ❖ Izvajanje pravila t.i. rezerve, ki se nanaša na dosežene rezultate - delovni zvezek 4,
- ❖ Vmesno vrednotenje intervencij strukturnih skladov – delovni zvezek 8,
- ❖ Smernice za sisteme spremljanja in vrednotenja pomoči ESS v obdobju 2000-2006,
- ❖ Vrednotenje kmetijskih razvojnih programov v obdobju 2000-2006, podprtih s smernicami EKUJS,
- ❖ Skupna evalvacijska vprašanja s kriteriji in indikatorji (vrednotenje kmetijskih razvojnih programov v obdobju 2000-2006, podprtih s smernicami EKUJS).

V letu 2003 je prišlo do nadgradnje zbirke priročnikov Means s t.i. The Guide (<http://www.evaled.info>, 30. 5. 2004). To je priročnik, ki je namenjen vsem, ki jih zanima vrednotenje socio-ekonomskega razvoja v Evropi, pri čemer je poseben poudarek namenjen evropskim strukturnim skladom. Poleg osnovnega priročnika so na voljo tudi posamični bolj praktično usmerjeni priročniki, ki pokrivajo specifična vsebinska področja vrednotenja.

Najpomembnejši razvoj, ki ga želi Evropska unija doseči v tem obdobju, je oblikovanje bolj sistematične baze podatkov za spremljanje po državah Evropske unije za potrebe na ravni Evropske komisije. Eden ključnih problemov, s katerimi se je Evropska unija soočala v preteklih programskih obdobjih, je bil da ni bilo primerjalnega pregleda nad porabo

strukturnih skladov in njihovih realnih učinkov v državah Evropske unije. Zato se v Evropski uniji še posebej trudijo za izboljšanje informacijske baze s sistemi elektronske izmenjave podatkov z državami članicami, kar bo omogočilo bolj učinkovito in poenoteno periodično zbiranje finančnih podatkov in podatkov o izvajanju programov.

Interes za razvoj čim bolj učinkovitih praks in sistemov spremljanja in vrednotenja, ki bi pripomogli k doseganju odgovornosti in transparentnosti pri koriščenju sredstev strukturne politike na ravni Evropske unije, je bil izražen na začetku tega obdobja še toliko bolj zaradi bližajočega se vstopa držav kandidat v Evropsko unijo in prihodnje razširitve uporabe teh praks na nove članice.

3.1. Razvoj spremljanja izvajanja strukturne politike po državah Evropske unije kot podlage za vrednotenje - sistemi za spremljanje in nadzor

V procesu decentralizacije upravljanja s finančnimi sredstvi strukturne politike se je vloga spremljanja in vrednotenja krepila. Za Evropsko komisijo sta postala ključna instrumenta za preverjanje tako managementa ukrepov kot tudi doseženih rezultatov ukrepov, ki so bili sofinancirani s strani Evropske unije.

Ugotovljeno je že bilo, da je za kakovostno izvedbo vrednotenij potrebno imeti uspešno razvit in primeren sistem za spremljanje izvajanja ukrepov strukturne politike, ki zagotavlja evalvatorjem kakovostne in vse potrebne podatke. Upoštevajoč spremembe v starih uredbah in vedno bolj podrobne zakonodajne zahteve v okviru novo sprejetih uredb, so se tudi sistemi za spremljanje v času razvijali, poseben napredek pa je bil viden v drugi polovici 90. let. Čeprav so se sistemi za spremljanje v različnih državah članicah različno hitro in uspešno razvijali, pa so na njihov razvoj odločilno vplivali naslednji skupni faktorji:

- ❖ povečano uveljavljanje uredb in zahtev Evropske komisije,
- ❖ naraščajoče število izkušenj in znanja različnih akterjev na različnih ravneh: stalno učenje skozi programska obdobja je vodilo do izboljšanih postopkov in praks,
- ❖ pojav vedno novih zahtev evalvatorjev, ki jim sistemi za spremljanje pomenijo osnovni podatkovni vir za njihovo delo,
- ❖ novosti na področju tehnologije upravljanja s podatki, v smislu povečane kakovosti in kapacitet v primerjavi s stroški teh tehnologij.

Kot dodatna izziva za oblikovanje uspešnega sistema za spremljanje pa sta tudi:

- ❖ veliko število akterjev na različnih ravneh, ki v sistemu sodelujejo ter vzpostavitev koordinacije in sodelovanja med njimi – partnerskega odnosa,
- ❖ spremljanje mora na teh različnih ravneh, od Evropske komisije pa do posameznih projektov zadovoljiti različne in številne cilje, ki so podrobneje predstavljeni v Tabeli 5.

Tabela 5: Cilji spremljanja na različnih ravneh

Raven	Cilji spremljanja
Raven Evropske komisije	<p>Analiza politike: izboljšana sposobnost DG Regio za izvajanje študij, ki pokrivajo specifične vidike</p> <p>Prispevek k individualnem programskem usmerjanju: večja sposobnost uradnikov, da odgovorijo na zahteve po spremembah programov s tem, da imajo natančnejši vpogled v programske aktivnosti</p> <p>Finančno upravljanje programov: Evropski komisiji so poslani podatki, ki jih zahteva za izvedbo plačil posameznim programom</p> <p>Odgovornost/Transparentnost: priprava letnih poročil o izvajanju strukturnih skladov, priprava triletnega Kohezijskega poročila, odgovori na vprašanja Evropskega parlamenta, Sveta, ...</p>
Nacionalna raven	<p>Ugotavljanje relativne uspešnosti: informiranje o razporejanju rezerve na podlagi doseženih rezultatov med programi</p> <p>Prispevek k finančnemu upravljanju: v posamičnih primerih informiranje nacionalne ravni glede prenosov med programi</p>
Programska raven	<p>Razvoj programa: pretekli podatki, pridobljeni preko sistemov za spremljanje, dajejo koristne informacije za razvoj sedanjih programov, tako na področjih iskanja ravnotežja med različnimi prioritetami in ukrepi, kot tudi pri izbiri indikatorjev in kvantifikaciji ciljev</p> <p>Izvedba programa: pretekli podatki, pridobljeni preko sistemov za spremljanje, dajejo koristne informacije pri kriterijih za izbor projektov in definiciji realističnih projektnih ciljev</p> <p>Finančni management: oskrba z informacijami za pravočasni odziv programov ter v izogib prenehanju prevzetih obveznosti</p> <p>Strateški management: podpora odboru za spremljanje pri izpolnjevanju njegove vloge kot strateškega usmerjevalnega odbora</p> <p>Eksterno poročanje za odgovornost: oskrba ostalih partnerjev in tudi širše javnosti s podrobnejšimi informacijami o obveznostih, ki so bile izvedene</p> <p>Eksterno poročanje za prenos informacij ostalim v sistemu: Oskrba z informacijami/podatki ostalim uporabnikom, še posebej Evropski komisiji in ustreznim nacionalnim ministrstvom</p> <p>Kontrola: zbiranje zadostnih informacij za potrditev, da so bili izdatki Strukturnih skladov korektno porabljeni</p> <p>Vrednotenje: podatkovne baze za spremljanje predstavljajo ključno točko za izvajanje vmesnih in končnih vrednotenj – osnovni nabor podatkov</p>
Projektna raven	<p>Odgovornost: predstavitev korektno porabe sredstev strukturnih skladov za zadostitev zahtev revizije</p> <p>Finančni management: zagotavljanje potrebnih informacij za izvajanje projektnih plačil</p> <p>Strateški management: zagotavljanje upravljalških informacij za pospešitev uspešne izvedbe projekta</p>

Vir: Taylor et al, 2001, str 19

Spremljanje je torej stalen proces zbiranja podatkov o vloženi sredstvih, učinkih, rezultatih in vplivih izvajanja razvojnega programa ali projekta v skladu z vnaprej postavljenimi programskimi cilji.

Izva se s pomočjo zbiranja in analiziranja finančnih in fizičnih podatkov, ki se jih pridobi predvsem iz sekundarnih virov (statističnih) in primarnih virov (neposredno od tistih, ki so za izvajanje programa ali projekta odgovorni).

Pri oblikovanju sistema za spremljanje je potrebno upoštevati logiko programiranja, vendar v obratni smeri, torej od spodaj navzgor. Spremljanje temelji na sosledju:



V celoti je potrebna skladnost med posameznimi ravni, in sicer na temelju naslednjih povezav:

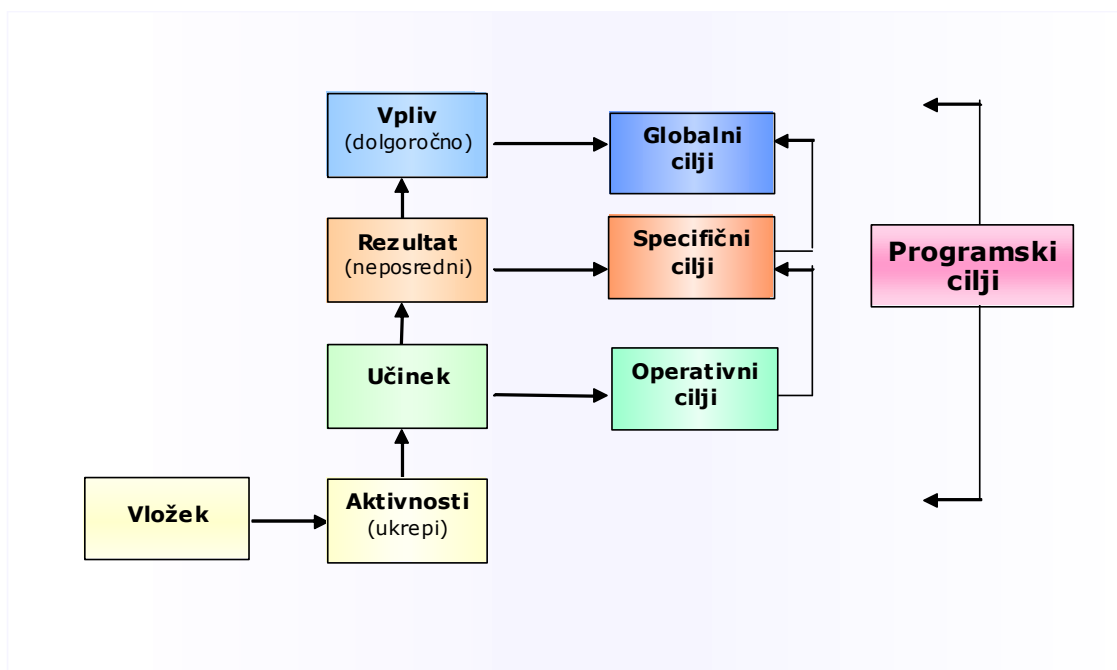
- ❖ povezljivost navzgor: specifični cilji višje ravni predstavljajo splošni okvir oziroma cilj nižje ravni in rezultati (prioritete) na višji ravni predstavljajo specifične cilje na nižji,
- ❖ povezljivost navzdol: specifični cilji na nižji ravni predstavljajo del rezultatov (uresničitev zastavljenih prioritet) na višji in splošni cilj na nižji ravni pomaga k doseganju specifičnih ciljev na višji.

Od spodaj navzgor se preko programskega spremljanja spremlja indikatorje izida programa, medtem ko samo programiranje poteka od zgoraj navzdol. Tudi programski cilji so definirani in analizirani od zgoraj navzdol.

Od zgoraj navzdol ima vsak razvojni program neke splošne cilje, ki jih želi doseči preko načrtovanih bolj specifičnih ciljev, ki pa so naprej razdelani v še bolj podrobne operativne cilje. Od spodaj navzgor se ukrepi izvajajo z uporabo finančnih virov, ki predstavljajo vložke v razvojni program in jih merimo s finančnimi indikatorji. Posamični vložki prispevajo k doseganju neposrednih učinkov programa, ki prispevajo k doseganju operativnih ciljev. Rezultati programa, ki prihajajo iz teh učinkov, prispevajo k doseganju specifičnih ciljev. Vplivi, ki so končna posledica izvajanja razvojnega programa, pa omogočajo realizacijo globalnih ciljev programa.

Spremljanje z indikatorji na vsaki posamezni ravni poleg drugih prednosti tako omogoča, da se na vseh ravneh preverja doseganje programskih ciljev – tako operativnih, specifičnih kot tudi globalnih.

Slika 6: Konceptulna logika programiranja



Vir: Indicators for ..., 2000, str. 6

Ob vsem napredku v razvoju sistemov za spremljanje v poznih 90. letih pa ni prišlo do postavitve standardnega sistema za spremljanje, kar je razumljivo glede na razlike, ki obstajajo med državami članicami Evropske unije, v pristopih in v odnosu do spremljanja.

Države članice sicer upoštevajo osnovni okvir sprejetih uredb na ravni Evropske unije za to področje, vendar se sistemi za spremljanje od države do države razlikujejo glede na institucionalno organiziranost izvajanja strukturnih skladov in glede na njihov odnos do spremljanja v preteklih programskih obdobjih in v družbi na sploh. Ni torej nič presenetljivega, da obstajajo med državami članicami in tudi med posameznimi regijami v okviru ene države razlike tudi v pristopih k organiziranju spremljanja. Kljub temu morajo biti ti sistemi vedno bolj usklajeni za izpolnitev številnih zahtev Evropske komisije. Razvoj v tehnologiji upravljanja s podatki slednje tudi vedno bolj omogoča, predvsem z izboljšavo sistemov in orodij za spremljanje. Ključne tehnološke spremembe, ki so vplivale na izboljšanje na področju spremljanja, ob upoštevanju obligatornih uredb Evropske komisije, torej so:

- ❖ zamenjava papirnih v računalniške sisteme upravljanja s podatki,
- ❖ prehod od podatkovnih baz na posamičnih računalnikih na mrežne podatkovne baze, ki so dosegljive več uporabnikom in
- ❖ uporaba internetnih in intranetnih sistemov (Bachtler, 2000, str. 85).

Tabela 5: Sistemi za spremljanje v državah članicah Evropske unije

Država članica	Sistem za spremljanje
Avstrija	Enoten integriran nacionalni sistem za spremljanje (EVI) – on-line dosegljiv za nacionalne in regionalne oblasti
Belgija	Ločena regionalna sistema za spremljanje za Valonijo in za Flandrijo
Danska	Dvostopenjski sistem za spremljanje (nacionalni in regionalni) z omejeno možnostjo integracije
Finska	Enoten integriran nacionalni sistem za spremljanje (FIMOS) – za sklad ESRR z on-line dostopom, delno javno odprt
Francija	Enoten integriran nacionalni sistem za spremljanje (Présage)
Nemčija	Ločeni regionalni sistemi za spremljanje po deželah
Grčija	Razvoj nacionalnega sistema za spremljanje
Irska	Razvoj nacionalnega sistema za spremljanje
Italija	Enoten integriran nacionalni sistem za spremljanje (SIRGIS). Ločeni, bolj podrobni regionalni sistemi za spremljanje v nekaterih regijah.
Luksemburg	Ni podatka
Nizozemska	Enoten integriran nacionalni sistem za spremljanje
Portugalska	Razvoj nacionalnega sistema za spremljanje
Španija	Ločeni regionalni sistemi za spremljanje po regijah
Švedska	Enoten integriran nacionalni sistem za spremljanje
Velika Britanija	Ločeni sistemi za spremljanje po teritorijih Velike Britanije

Vir: Bachtler et al., 2000, str. 86

Ob upoštevanju različnosti v odnosu do spremljanja in institucionalni organiziranosti aktivnosti strukturnih skladov ločimo dva skrajna pristopa k oblikovanju celovitega okvira za spremljanje, ki so se ju posluževale države članice Evropske unije, vmes pa ostaja še cela vrsta kombinacij obeh pristopov:

- a) integriran (enoten) sistem za spremljanje in
- b) fragmentiran (razdrobljen) sistem za spremljanje.

a) integriran sistem za spremljanje

Za države, ki so se odločile razvijati integriran pristop k spremljanju, je značilen standarden sistem za spremljanje. Integriran sistem za spremljanje je določen s strani centralne vlade – države, torej »od zgoraj navzdol«, ali pa na osnovi sodelovanja med nacionalnimi in regionalnimi oblastmi. Tak sistem ima dogovorjen, skupen nabor indikatorjev ter poenotene definicije, ki omogočajo agregirano zbiranje informacij za indikatorje od projektne ravni preko podprogramov, programov vse do nacionalne ravni.

Najbolj ambiciozno zastavljen primer takega sistema za spremljanje je v Italiji – t.i. SIRGIS, ki naj bi bil namenjen za spremljanje vseh programov strukturnih skladov. Druge države, ki so razvijale in še vedno razvijajo integriran pristop k spremljanju so: Avstrija, Francija, Švedska in Velika Britanija – v vseh teh primerih so ustanovili skupen elektronski sistem za izmenjavo informacij in podatkovno bazo na nacionalni ravni na osnovi sporazuma med nacionalno in regionalnimi oblastmi o sistemu indikatorjev, podatkovnih

vložkih in pogostosti poročanja. Proces sklepanja sporazuma lahko poteka od spodaj navzgor, od zgoraj navzdol ali pa obojestransko in se sreča nekje vmes.

Težave v primeru uvajanju takega sistema »od zgoraj navzdol« lahko nastopijo, če državna oblast pripravi nacionalne smernice in postopke za spremljanje ter nabor ključnih indikatorjev, v regijah pa teh določil ne sprejmejo. Vendar take težave niso pogoste niti preveč mogoče, saj so sedanje uredbe, ki med drugim urejajo tudi področje spremljanja, že zelo podrobne.

Druga slabost integriranih sistemov je, da so nastali relativno pozno in so omejeni na manjše število skupnih informacij o spremljanju, v glavnem na finančne indikatorje in manjše število ključnih fizičnih indikatorjev za spremljanje.

b) fragmentiran sistem za spremljanje

Fragmentiran pristop k oblikovanju sistema za spremljanje pomeni, da obstajajo v neki državi različni pristopi k organiziranju sistema za spremljanje. Istočasno je lahko v državi več paralelnih sistemov za spremljanje, ki so razviti na različnih ravneh, vendar taka oblika organiziranosti povzroča težave pri koordinaciji in agregiranju podatkov na nacionalni ravni. Kljub vsemu pa so se nekatere države odločile za tak pristop k spremljanju, predvsem zato, ker je bila celotna organizacija izvajanja strukturnih skladov organizirana v taki obliki, da ji je tak sistem spremljanja najbolj ustrezal.

Eden najbolj tipičnih primerov take organiziranosti sistemov za spremljanje je Nemčija, kjer imajo dežele organizirane lastne sisteme za spremljanje. Tudi pristojnosti za izvajanje strukturnih skladov so na tej ravni in ne na ravni celotne države.

Drugi primer fragmentacije je vertikalna razdeljenost oziroma delitev spremljanja na Finskem, kjer je osem državnih ministrstev odgovornih za nadzor nad izvajanjem strukturnih skladov, vsak od teh pa ima svoj sistem za spremljanje. Podatki, ki jih ministrstva potrebujejo za spremljanje, so posredovani vertikalno iz regij. Poskus koordiniranega spremljanja na nacionalni ravni je bil v večinoma neuspešen.

Kot tretji primer navajam Španijo, kjer vsebuje sistem za spremljanje elemente horizontalne in vertikalne fragmentacije. V preteklosti so podatke o izvajanju aktivnosti strukturnih skladov na lokalni in regionalni ravni zbirali po regijah z uporabo lastnih sistemov za spremljanje. Te informacije so bile posredovane državnim oblastem, kjer so nacionalni oddelki dodali svoje informacije o spremljanju aktivnosti iz strukturnih skladov, ki so se dogajale na nacionalni ravni. Pomanjkanje integriranega sistema za spremljanje je povzročilo veliko dela s pridobivanjem podatkov, da so končno dobili pregled nad napredkom programa, ki je bil izveden. Nacionalna podatkovna baza Fondos 2000 je bila pripravljena za regije, da bi bolj poenotila sisteme za spremljanje, vendar je njena pomanjkljivost, da jo v regijah

jemljejo kot pomanjkljivo v primerjavi z že razvitimi in vpeljanimi regionalnimi sistemi za spremljanje.

Obstajajo tudi poskusi kombiniranja obeh skrajnih različic sistema za spremljanje. Precej držav je takih, ki kombinirajo značilnosti enega in drugega sistema, tako da pride do uvedbe integriranega nacionalnega sistema za spremljanje, potem ko obstajajo v regijah že dalj časa vzporedno posamični regijski sistemi za spremljanje. Mnoge države v fragmentirane pristope k spremljanju vedno bolj vključujejo elemente integriranega pristopa k spremljanju, pri čemer se pogosto soočajo z dvema bistvenima problemoma fragmentacije podatkov, ki sta:

- ❖ podatki za različne strukturne sklade se pogosto zbirajo ločeno za posamezen sklad (tudi zaradi institucionalne organiziranosti izvajanja pomoči strukturnih skladov);
- ❖ sistemi so specifični za posamezne regije, pogosto ni enotnosti niti v osnovnih indikatorjih sistemov za spremljanje različnih programov strukturnih skladov (Taylor et al., 2001, str. 27).

3.1.1 Indikatorji za spremljanje

Osnova vsakega sistema za spremljanje so indikatorji⁵ za merjenje napredka in uspešnosti. Iz enega programskega obdobja v naslednje se krepijo znanje in izkušnje tudi na tem področju.

Evropska komisija je za obdobje 2000-2006 postavila zelo podrobne usmeritve⁶, vključno s točno definirano terminologijo, koncepti in lastnimi pričakovanji, ki jih morajo upoštevati upravljalci programov pri definiranju indikatorjev za spremljanje in pri kvantifikaciji ciljev. Za programe za to obdobje je Komisija od upravljalcev programov zahtevala, da razvijejo koherenten in relativno sofisticiran nabor indikatorjev, ki bodo omogočili, da bo spremljanje dobro opravilo svoje naloge. Indikatorji, kot jih zahteva Komisija, morajo biti neodvisni in zanesljivi. Kot kakovostni indikatorji se torej štejejo tisti, ki imajo naslednje značilnosti:

- ❖ definicija indikatorja je tesno povezana s cilji politike, programa;
- ❖ redno merjenje indikatorjev; pridobitev časovnih serij podatkov, ki so zbrani konsistentno; zaželeno je, da so podatki dosegljivi še pred začetkom izvajanja aktivnosti in v času celotnega izvajanja aktivnosti;
- ❖ neodvisno merjenje indikatorjev; informacije zbirajo tisti, ki niso neposredno odgovorni za aktivnosti;
- ❖ merjenje temelji na zanesljivih podatkih.

⁵ Indikator lahko definiramo kot meritev cilja, ki ga je treba doseči, mobiliziranega resursa, doseženega učinka, kakovosti, konteksta, itd. Indikator daje kvantificirane informacije partnerjem v javnih intervencijah za lažje komuniciranje, pogajanje in sprejemanje odločitev (Guide..., 2003, str. 127).

⁶ Glavni viri podrobne podpore Evropske komisije pri definiranju indikatorjev so uredbe: t.i. Vademekum, delovni zvezek 3 in tehnični papirji (*ang. Technical papers*).

Indikator kvantificira vsebino, ki se šteje za pomembno za spremljanje oziroma za vrednotenje programa. Dober indikator je tak, ki poda enostavno informacijo, ki je razumljiva in jasna. Izbrani indikatorji oziroma sistem indikatorjev morajo torej biti deskriptivni, sistematični in pregledni.

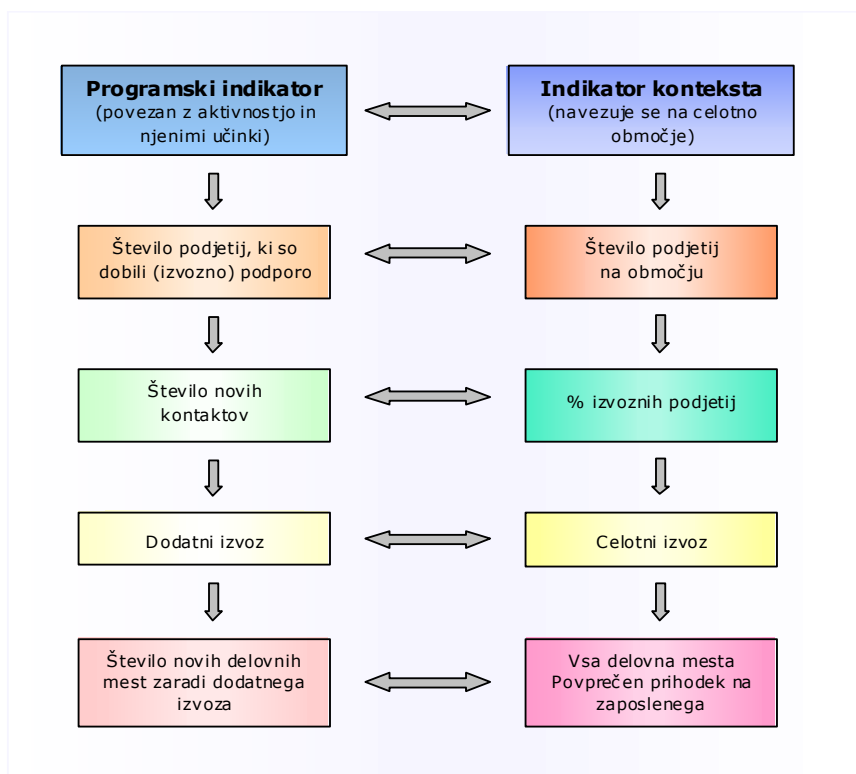
Zelo pomembno je, da izbor indikatorjev za spremljanje poteka v sodelovanju z različnimi partnerji, da se zbirajo primerni podatki in razvijejo razumljivi priročniki za spremljanje (Imrie, 2000, str. 4).

3.1.1.1 Vrste indikatorjev – hierarhija indikatorjev

Indikatorji so pomemben del sistema za spremljanje. Obstajajo različne tipologije indikatorjev⁷. Po sprejeti hierarhiji indikatorjev, ki jo je postavila Evropska komisija, ločimo naslednji najpomembnejši skupini:

- ❖ indikatorji konteksta (*ang. context indicators*), ki služijo za spremljanje in analizo razvoja regij;
- ❖ programski indikatorji (*ang. programme indicators*), ki bolj neposredno merijo učinkovitost razvojne politike. To so indikatorji, ki se nanašajo na aktivnosti znotraj programa in s katerimi se poskušajo spremljati in vrednotiti neposredne in posredne posledice posameznega razvojnega programa.

Tabela 6: Povezava med programskimi indikatorji in indikatorji konteksta



Vir: Selection and use..., 1999, str. 28

⁷ Indikatorji se lahko definirajo glede na spremenljivke, procesiranje informacij, primerljivost informacij, obseg informacij, fazo dokončanja programa, kriterije vrednotenja in uporabo informacij (Guide..., 2003, str. 128).

Indikatorji konteksta se nanašajo na razmere, v katerih se posamezen razvojni program izvaja. Neposredno se nanašajo na celotno ozemlje, prebivalstvo ali posamezno kategorijo (npr. kmetijstvo), ne glede na to, kdo je udeležen v aktivnostih razvojnega programa in kdo ni.

Služijo naslednjim namenom:

- ❖ socio-ekonomski analizi,
- ❖ spremljanju splošnega konteksta,
- ❖ določitvi in uresničevanju kvantificiranih ciljev in
- ❖ vrednotenju socio-ekonomskih vplivov razvojnega programa.

Programski indikatorji se nanašajo na aktivnosti znotraj programa. Z njimi se poskušajo spremljati in vrednotiti neposredne in posredne posledice posameznega razvojnega programa. Teritorialno so omejeni na področje, kjer se izvaja strukturna pomoč.

Ločimo štiri vrste programskih indikatorjev:

- ❖ indikatorji vloženi sredstev (*ang. input indicators*) – predstavljajo skupek vloženi sredstev (finančnih, človeških, materialnih in ostalih) v izvedbo določenega programa;
- ❖ indikatorji učinkov (*ang. output indicators*) – kažejo proizvod določene razvojne aktivnosti;
- ❖ indikatorji rezultatov (*ang. result indicators*) – kažejo neposredne posledice razvojnega programa; lahko so fizični ali finančni;
- ❖ indikatorji vpliva (*ang. impact indicators*) – kažejo vplive programa v daljšem obdobju.

Podrobnejša razlaga posameznih vrst programskih indikatorjev nakazuje nianse, ki jih je potrebno upoštevati pri definiranju konkretnih indikatorjev:

❖ **Indikatorji vloženi sredstev:**

S temi indikatorji se pridobivajo informacije o finančnih, človeških, materialnih in organizacijskih sredstvih, ki so uporabljena za izvedbo programa. Vloženi viri so skupna skrb finančnih oblasti, ki te vire razporejajo po aktivnostih in tistih, ki z njimi izvajajo konkretne aktivnosti. Sistemi za spremljanje morajo te indikatorje vključevati in jih redno spremljati. Primeri teh indikatorjev so: celoten proračun, letna absorpcija proračuna, absorpcijska stopnja vloženi sredstev, odstotek nad/pod pričakovano porabo, odstotek evropskih virov financiranja v celotnem javnem financiranju, število ljudi, ki delajo na izvedbi programa, število organizacij, institucij, ki so vključene v izvedbo ...

❖ **Indikatorji učinkov:**

Indikatorji učinkov se nanašajo na direktne produkte programskih aktivnosti, torej vse kar je bilo doseženo z zamenjavo za vložena sredstva. Indikatorji učinkov lahko merijo tako fizične kot tudi finančne učinke. Primeri indikatorjev učinkov so: število km zgrajenih cest, število hektarov rehabilitiranih industrijskih površin, kapaciteta zgrajene čistilne naprave, število podjetij, ki so dobila podporo, število mentorjev, za katerih usposabljanje je bilo plačano v okviru programa ...

❖ **Indikatorji rezultatov:**

Indikatorji rezultatov merijo direktne in takojšnje učinke programa oziroma takojšnje prednosti, ki jih nudi program neposrednim koristnikom. Kot takojšnji učinki programa se štejejo tisti, ki nastopijo, medtem ko je koristnik v neposredni zvezi s programom. Ti indikatorji so običajno izčrpno kvantificirani v okviru spremljanja programa. Lahko so fizični in finančni. Primeri indikatorjev rezultata: zmanjšanje potovalnega časa, število nesreč na cesti, zmanjšanje transportnih stroškov, uporaba novih proizvodnih kapacitet v podjetju, zadovoljstvo podjetij, ki so koristila svetovalne storitve ...

❖ **Indikatorji vpliva:**

Indikatorji vpliva predstavljajo, merijo posledice programa oziroma opravljene intervencije, ki so nad direktnimi in takojšnjimi učinki za koristnike, in se pokažejo oziroma trajajo neko srednjeročno obdobje po tem, ko je bil program že končan. Specifični vplivi so tisti, ki se pojavijo po preteku nekega časa, ampak jih lahko neposredno povežemo z opravljenimi aktivnostmi programa ter s skupino koristnikov. Primeri indikatorjev za merjenje specifičnega vpliva: gostota prometa na cesti eno leto po odprtju ceste, stopnja sprejetja udeležencev nekega usposabljanja v službo v roku enega leta po izvedenem usposabljanju, trajnostna ustvarjena delovna mesta v industrijskem podjetju, ki je dobilo programsko podporo, stopnja preživetja podjetij, ki so bila ustvarjena s programsko podporo.

Globalni vplivi so bolj dolgoročni in zadevajo širšo populacijo od tiste, ki je bila zaobjeta s programom (torej koristnikov sredstev). Primeri indikatorjev globalnih vplivov so: izboljšanje kakovosti življenja ljudi, ki živijo v okolici rehabilitirane industrijske površine, izboljšana kakovost obrežja v bližini nove čistilne naprave... (The Guide, 2003, str. 129-130).

Indikatorje učinkov, rezultatov in vplivov imenujemo tudi indikatorji izvajanja (*ang. performance indicators*). Lastnosti dobrega indikatorja izvajanja so naslednji:




- ❖ spremenljivka, ki predstavlja osnovo posameznega indikatorja, mora biti čim bolj povezana z aktivnostjo, ki jo merimo;
- ❖ izbrana spremenljivka mora reagirati na posamezno razvojno aktivnost, kar je možno predvsem pri indikatorjih učinkov in rezultatov;
- ❖ izhodiščna in ciljna vrednost indikatorja mora biti določena že na začetku;
- ❖ ciljne vrednosti indikatorjev morajo biti realistične in

- ❖ indikator mora biti jasno določen.

Poleg indikatorjev konteksta in programskih indikatorjev so zelo pomembni tudi t.i. ključni indikatorji, ki se nanašajo na ugotavljanje medsebojne primerljivosti različnih ukrepov v okviru programov, pa tudi prioritet. So enostavni indikatorji, ki jih je mogoče enostavno meriti in tudi spremljati v daljšem časovnem obdobju. Včasih jih je mogoče združevati na višji ravni. Ker razvojni dokumenti sledijo določenim prioritetam, ključni indikatorji pogosto odražajo te prioritete. Število ključnih indikatorjev ne sme biti preveliko. Tudi te indikatorje lahko delimo na indikatorje učinkov, rezultatov in vplivov. Sploh merjenje vplivov je zelo zahtevno delo, saj je pogostokrat težko najti vzročno povezavo oziroma izločiti vplive drugih aktivnosti ter programov in politik.

Za vsak program se torej pričakuje hierarhija indikatorjev na ravneh ukrepa, prioritete in programa. V spodnji tabeli je prikazan primer idealizirane matrike indikatorjev in njihovih podskupin na različnih ravneh v sklopu programskega dokumenta.

Tabela 7: Primer idealizirane matrike indikatorjev in njihove podskupine

	Ključni indikatorji (definirani na Evropski komisiji, nacionalni in/ali programski ravni	Ne-ključni indikatorji	Indikatorji za horizontalne teme
Indikatorji konteksta Indikatorji vložnih finančnih sredstev Fizični indikatorji <i>Raven ukrepa</i> Indikatorji učinkov Indikatorji rezultatov Indikatorji vplivov <i>Raven prioritete</i> Indikatorji rezultatov Indikatorji specifičnih vplivov <i>Raven programa</i> Indikatorji rezultatov Indikatorji globalnih vplivov Indikatorji programskega managementa (za sklad sredstev, ki se nanašajo na dosežke)	 Podskupina najpomembnejših indikatorjev definiranih na Evropski komisiji, na nacionalni in programski ravni. Glavna usmeritev je spremljanje.	 Indikatorji, ki dopolnjujejo ključne indikatorje: večinoma so usmerjeni v bolj detajlne informacije, ki so potrebne za razumevanje določenih specifičnih aktivnosti oziroma področij delovanja politike.	 Skupina indikatorjev, ki se osredotoča na to, kako in do kakšne mere so bili v okviru izvajanja programa doseženi horizontalni cilji.

Vir: Taylor et al., 2001, str. 35

3.1.1.2 Ločevanje med finančnim spremljanjem in fizičnim spremljanjem

Indikatorji se med seboj razlikujejo tudi po tem, ali so finančni indikatorji ali fizični indikatorji. Spremljanje finančnih indikatorjev je urejeno v večini držav članic, kar pomeni, da imajo države pregled nad finančno izvedbo programa v smislu prevzemanja obveznosti in plačil. V večini držav je sistem finančnih indikatorjev postavljen tako, da so prijavitelji

projektov dolžni poročati izvedbenim oblastem, te pa nacionalnim oblastem. V nekaterih državah izvedbene oblasti poročajo tekoče, ko pridobivajo informacije od prijaviteljev projektov, v drugih primerih pa mesečno ali četrtno.

Sistem za spremljanje fizičnih indikatorjev je v večih državah članicah precej manj razvit. Problem je pomanjkanje zanesljivih in preverljivih indikatorjev in pomanjkanje podatkov na sploh. Podatki prijaviteljev projektov se zbirajo in predstavljajo nesistematično, manjka standardiziran pristop, saj niti izvedbene oblasti ne zbirajo teh podatkov redno. Posledica tega je, da je težko zbrati podatke na ravni učinkov in vplivov programa.

3.1.1.3 Pristopi držav članic k definiranju indikatorjev

Pristopi držav članic k definiranju nabora fizičnih in finančnih indikatorjev se med seboj razlikujejo, in sicer ločimo:

- a) pristop od zgoraj navzdol - vsaj za ključne indikatorje (Anglija, Italija),
- b) skupno definiranje ključnih indikatorjev (Avstrija, Švedska, Škotska) in
- c) avtonomno definiranje vseh indikatorjev v okviru posamičnih programov (Nemčija).

V nadaljevanju bo predstavljenih nekaj konkretnih primerov za posamezne tri možne oblike definiranja nabora indikatorjev.

a) Pristop od zgoraj navzdol

Anglija: Tipičen primer takega pristopa je Anglija, kjer je DETR⁸ pripravil skupno računalniško podprto infrastrukturo za zbiranje podatkov o učinkih razvojnih vlaganj za vse angleške regije. Osnova tega sistema je pripravljen nabor enotnih ključnih indikatorjev za vse t.i. državne urade v angleških regijah, ki morajo zagotavljati konsistentne informacije o učinkih. Regije morajo torej poročati o finančnih in fizičnih indikatorjih učinka vse od začetka izvajanja programa. Nabor ključnih indikatorjev je bil pripravljen na osnovi priporočil Evropske komisije.

Italija: Nabor ključnih indikatorjev je tudi v Italiji potekal predvsem od zgoraj navzdol, saj je Ministrstvo za zakladništvo predlagalo seznam ključnih indikatorjev regionalnim administracijam. Res pa je, da imajo organi upravljanja (*ang. managing authorities*) za programe iz Cilja 2 možnost dodajanja lastnih indikatorjev na seznam že predlaganih indikatorjev glede na njihov program in potrebe. Izbor indikatorjev za programe iz Cilja 1 pa poteka bolj rigidno in pod vplivom ministrstva za zakladništvo, ki je pri teh programih organ upravljanja.

⁸ Ministrstvo za okolje, transport in regije (*ang. Department of the Environment, Transport & the Regions*)

b) Skupno definiranje ključnih indikatorjev

Švedska: Nabor indikatorjev poteka v sodelovanju med nacionalnimi in regionalnimi institucijami, pri čemer je skrb nacionalnih oblasti predvsem v zagotavljanju usmeritev za regijske institucije in partnerstva, da bodo v nabor uvrstili smiselne in izvedljive indikatorje. Iz take oblike sodelovanja je razvidno, da velik poudarek namenjajo partnerstvu.

Avstrija: Izbor indikatorjev poteka na osnovi skupnega procesa med federalnimi in regionalnimi oblastmi. Na osnovi izkušenj iz preteklih programskih obdobj, predlogov in priporočil Evropske komisije, nacionalna institucija, ki je koordinator centralnega sistema za spremljanje, pripravi nabor ključnih indikatorjev. Ta predlog nabora indikatorjev potem preučijo skupaj s federalnimi in regionalnimi oblastmi, ki so vključene v aktivnosti izvajanja strukturnih skladov v Avstriji.

Škotska: Ključne indikatorje definirajo v partnerskem odnosu t.i. »Scottish Executive« in vodje programskih managementov tudi zato, da je kasneje omogočeno lažje in bolj primerjalno opraviti vrednotenje programov.

c) Avtonomno definiranje indikatorjev za posamične programe

Nemčija: Institucije na nacionalni ravni ne sodelujejo pri naboru indikatorjev. Vsaka dežela ima pristojnosti, da po svoje opredeli nabor indikatorjev za spremljanje programov sofinanciranih iz strukturnih skladov. Vendar pa se pri pripravi nabora indikatorjev za spremljanje programov posamezne dežele posvetujejo med seboj, poleg tega se tudi precej natančno držijo zapisanega v priporočilih Evropske komisije.

3.1.1.4 Trendi na področju definiranja indikatorjev za programsko obdobje 2000 - 2006

Vsako programsko obdobje prinaša določene spremembe in novosti, ki so posledica pridobljenih preteklih izkušenj in znanja ter novosti na drugih sorodnih področjih. Za obdobje 2000-2006 na področju definiranja indikatorjev izstopajoči naslednji štirje trendi:

Trend 1: izpeljava indikatorjev konteksta

Pri določanju indikatorjev konteksta, ki kažejo na ekonomsko in socialno stanje ter stanje okolja pred začetkom intervencije in bodo predstavljali osnovo za primerjavo sprememb v času izvajanja programa, se mnoge države srečujejo z naslednjimi težavami:

- ❖ dejstvom, da se do sredstev iz strukturnih skladov upravičena področja ne ujemajo s statistično definiranimi področji, za katere se zbirajo podatki;
- ❖ pomanjkanje potrebnih sistematizacije podatkov npr. po spolu, po sektorju;
- ❖ ni ažurnih statističnih podatkov, prihaja do zamud na tem področju.

Trend 2: hierarhija fizičnih indikatorjev

Komisija je določila hierarhijo indikatorjev na vseh ravneh regionalnega razvojnega programa (ukrep, prioriteta, program). Indikatorji teh ravni so medsebojno povezani.

Trend 3: kvantifikacija indikatorjev

Med fizičnimi indikatorji za programe je najlažje izbrati in kvantificirati indikatorje učinkov, medtem ko indikatorji rezultatov in vpliva povzročajo več težav. Pri določenih ukrepih je zelo težko natančno kvantificirati. V teh primerih Evropska komisija priporoča postavitev takih ciljev, za katere se določijo posredni ali pa kvalitativni indikatorji, katerih vrednosti se lahko popravijo ali ponovno definirajo v času implementacije (Indicators for Monitoring and Evaluation, 2000, str 14).

Med programi, ki so se lotili sistematičnega kvantificiranja velja izpostaviti Enotni programski dokument za zahodno Škotsko, kjer so za vsak ukrep definirali finančni vložek ter kvantificirane učinke, rezultate in vplive.

Pri uporabi kvalitativnih indikatorjev med državami članicami EU ni enotnega pravila. Nekatere ne uporabljajo kvalitativnih indikatorjev, v drugih pa menijo, da so ti indikatorji ob pravilni uporabi ustrezno nadomestilo oziroma dopolnilo kvantificiranim indikatorjem.

Trend 4: definiranje ključnih indikatorjev

Ključni indikatorji spadajo v okvir najpomembnejših indikatorjev programa. Zadostiti morajo trem namenom: namenom Evropske komisije, nacionalnim in programskim. Evropska komisija vzpodbuja razvoj določenih ključnih indikatorjev v državah članicah, ne samo za njihove državne namene, ampak tudi za njihove potrebe po informiranju. Taki dogovori o poenotjenih ključnih indikatorjih za vse programe med Komisijo in državo članico so bolj pogosti v tistih državah, kjer se izvaja več regionalnih programov (Španija, Francija in Italija).

Na tak način si Komisija preko pogajanj z državo članico zagotovi potrebne informacije s strani države članice, ki ji je dolžna dogovorjene podatke potem tudi pošiljati na dogovorjen način in v dogovorjeni obliki.

Dobra praksa na področju definiranja ključnih indikatorjev, kvantifikacije indikatorjev in njihovi hierarhični ureditvi na različnih ravneh predstavljajo razvojni programi Škotske⁹.

Horizontalne teme

Poseben poudarek v razvojnih programih strukturnih skladov pa predstavljajo tudi horizontalne teme, med katerimi imajo v obdobju 2000-2006 poseben poudarek

⁹ <http://www.sosep.org/arearegstrat.asp?navlevel=6>, <http://www.wsep.co.uk/dl2000.asp>

zaposlovanje in človeški viri, trajnostni razvoj, varovanje okolja, informacijska družba, lokalni razvoj in enake priložnosti za oba spola (The Guide, 2003, str. 29). Vključevanje teh tem pa zahteva ustrezno ureditev na področju spremljanja in vrednotenja.

Z vključitvijo horizontalnih tem v razvojne programe se zahteva tudi definiranje vseh oblik indikatorjev, čeprav je dobre indikatorje za te teme dokaj težko določiti. Posebne težave nastopijo pri definiranju indikatorjev konteksta, kjer predstavlja veliko težavo pomanjkanje dosegljivih podatkov za opredelitev osnov, še posebej glede na spol.

Od programskih managerjev se je tudi zahtevalo, da klasificirajo posamezne razvojne projekte glede na enake priložnosti in trajnost. Evropska komisija v Vademecumu predlaga razvrščanje projektov v tri skupine:

- ❖ kjer je osrednja usmeritev okolje oz. enake možnosti;
- ❖ okolju prijazni oziroma pozitivni v smislu enakosti med spoloma;
- ❖ nevtralni projekti.

Druga možnost razvrščanja projektov, ki jo predlaga delovni zvezek 3¹⁰ (ang. *Working paper 3*) samo za področje okolja, je delitev na pozitivne, nevtralne ali negativne projekte glede na vplive na okolje. Zelo dober primer definiranja indikatorjev za horizontalne teme predstavlja Enotni programski dokument regije West Midlands, ki vsebuje naslednje horizontalne teme: inovacije, okoljska trajnost in enakost priložnosti za oba spola¹¹.

3.1.2 Zaključki in priporočila za področje spremljanja

Dejstvo je, da se sistemi za spremljanje po državah članicah Evropske unije razlikujejo in da niti ni enotnega pravila za oblikovanje teh sistemov. To je posledica nacionalnih posebnosti v institucionalni organiziranosti izvajanja strukturne politike, kar se odraža tudi v specifičnih nacionalnih posebnostih sistema za spremljanje. Smiselno je namreč, da se pri oblikovanju sistema za spremljanje upošteva obstoječe nacionalne, regionalne in lokalne administrativne strukture, kar omogoča integriranost sistema od najnižjih do najvišjih ravni. Vendar pa kljub vsemu temu Evropska komisija od držav članic pričakuje, da upoštevajo njena priporočila/smernice in uredbe na tem področju. Sistem za spremljanje mora namreč izpolnjevati tudi določena pričakovanja Evropske komisije.

Sprejete uredbe strukturnih skladov, ki zahtevajo bolj urejene sisteme za spremljanje, že vplivajo na oblikovanje okolja za razvoj spremljanja po državah članicah. Na področju indikatorjev se od držav članic pričakuje:

¹⁰ Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology. The New Programming period 2000-2006 methodological working papers, working paper 3. European Commission, Directorate General XVI, Regional Policy and Cohesion, Co-ordination and Evaluation of operations. Bruselj, 2000.

¹¹ Enotni programski dokument za West Midlands (ang. West Midlands SPD)

- ❖ upoštevanje s strani Evropske komisije priporočene hierarhije indikatorjev za učinke, rezultate in vplive;
- ❖ priprava omejenega števila ključnih indikatorjev s strani nacionalnih oblasti, ki se bodo uporabljali v vseh programih;
- ❖ podrobnejša določitev širšega obsega primerljivih indikatorjev v okviru programov, skupaj z bolj podrobnimi informacijami o njihovi izpeljavi;
- ❖ raziskave za izboljšanje kvantifikacije osnovnih (baseline) indikatorjev in specifikacija verjetnih/verodostojnih ciljev.

Na področju zbiranja in primerjave podatkov pa se od držav članic pričakuje:

- ❖ sistematizacija sistemov za spremljanje za zbiranje podatkov od projektne ravni navzgor;
- ❖ nadgradnja nacionalnih sistemov za redno spremljanje fizičnih indikatorjev po programih (elektronski sistemi in podatkovne baze);
- ❖ izboljšanje postopkov programskega managementa v tistem delu, ki se nanaša na zbiranje podatkov za spremljanje, podatkovnih vnosov in sodelovanja nacionalnih oblasti;
- ❖ delo na področju zavedanja in razumevanja vrednosti in namena spremljanja, zakonodajnih zahtev in poznavanja dobrih praks na področju spremljanja med prijavitelji projektov in ostalimi partnerji v izvedbi programov.

Sistem za spremljanje ne more biti kakovosten brez kakovostnih indikatorjev. Indikatorjev je več vrst, zato je ključnega pomena vsebinsko poznavanje posameznih vrst indikatorjev ter ustrezen izbor indikatorjev v danih primerih. Pokazalo se je, da se sistemi za spremljanje vse preveč osredotočajo na finančne indikatorje, manj pa na fizične indikatorje. Pri slednjih imajo obstoječi sistemi za spremljanje še neizkoriščen potencial. Prav tako bo v prihodnosti še več pozornosti potrebno nameniti bolj sistematičnemu spremljanju intervencij strukturnih skladov ter njihovih učinkov in vplivov ločeno od ostalih razvojnih aktivnosti v regiji.

Ob vseh uredbah, smernicah in priporočilih pa bo sistem za spremljanje dobro funkcioniral le, če bo oblikovan na osnovi sodelovanja med partnerji. Finančni in fizični indikatorji morajo biti prav tako opredeljeni na temelju medsebojnega partnerskega sodelovanja vseh zainteresiranih za spremljanje. Le tako oblikovan sistem za spremljanje, ki mora biti tudi enostaven za dopolnjevanje z novimi podatki in mora zagotoviti enostaven dostop do podatkov, lahko zadovoljuje potrebe njegovih uporabnikov ter ne dela težav tistim, ki skrbijo za njegovo ažurnost.

Vsi partnerji, ki so vključeni v proces spremljanja, še posebej upravljalci programov, pa morajo imeti tudi dovolj znanja in vestnosti ter natančnosti za izpolnjevanje svoje vloge. Če tega nimajo, še tako dobro zasnovan in informacijsko podprt sistem za spremljanje, ne deluje uspešno.

3.2. Razvoj vrednotenja učinkov strukturne politike v državah Evropske unije

3.2.1 Tradicija vrednotenja javne politike v državah članicah

Na področju vrednotenja ukrepov javne politike (*ang. public policy*) in s tem tudi regionalne politike obstajajo med državami Evropske unije razlike ravno tako kot pri sistemih za spremljanje. Države lahko razdelimo glede na odnos do uporabe vrednotenja v družbi in s tem posledično tudi glede na razvoj vrednotenja regionalne politike v preteklih 20-30. letih na dve skupini, in sicer:

- A) države z dolgotrajno tradicijo uporabe vrednotenja v javni politiki; to so države, kjer predstavlja vrednotenje pomemben metodološki koncept za izboljšanje učinkovitosti javne politike. To se odraža tudi na področju regionalne politike, kjer predstavlja vrednotenje sestavni in nepogrešljiv del regionalne politike; načrtovanje ukrepov regionalne politike in vrednotenje sta povezana v ponavljajoči se proces.
- B) države brez tradicije v uporabi vrednotenja v javni politiki; to so države, kjer obstaja dvom o pomembnosti in koristnosti vrednotenja kot orodja za izboljšanje javne politike in s tem tudi regionalne politike. To se lahko odraža v pomanjkanju znanja ter izkušenj za vrednotenje v sedanjem času, ko postaja vrednotenje ukrepov strukturne politike, tudi zaradi uredb Evropske komisije, sestavni del programiranja in pogoj za pridobivanje sredstev za sofinanciranje iz strukturnih skladov.

Države s tradicijo v vrednotenju aktivnosti javne politike in brez nje se torej med seboj razlikujejo predvsem v odnosu do vrednotenja kot koncepta in v koristih, ki jih, ali pa tudi ne, vidijo v rezultatih vrednotenja.

V nekaterih državah je proces vrednotenja tako močno vpet v administrativno kulturo, da predstavlja normalen, sistematičen del procesa programiranja. V teh državah predstavlja vrednotenje regionalne politike del širšega okvira vrednotenja, ki se izvajajo na različnih področjih v celotni družbi. V takih razmerah se državam članicam ni bilo težko prilagoditi in sprejeti vrednotenje aktivnosti strukturnih skladov kot sestavni del izvajanja strukturne politike.

Drugače pa je bilo v državah, kjer ni bilo razvitega pozitivnega odnosa do potrebnosti vrednotenja in so se začela uvajati vrednotenja strukturne politike na podlagi zakonodajnih uredb in zahtev Evropske komisije.

Močnejša kot je tradicija na področju vrednotenja, bolj pozitiven je odnos do pomena vrednotenja v državi. Veliko predanost vrednotenju javne politike je moč opaziti v severozahodnih evropskih državah kot so Velika Britanija, Nemčija, Nizozemska in Švedska. V tej kategoriji držav velja še posebej izpostaviti Veliko Britanijo, ki predstavlja primer najboljše prakse zelo dobro razvite kulture vrednotenja, še posebej na področju regionalne politike. Doseženo je rezultat trdega dela in posvečanja pozornosti metodološkim

konceptom na področju vrednotenja, veliko pa so se ukvarjali tudi s postavljanjem pravih ciljev in z oblikovanjem učinkovitih sistemov za spremljanje ter s samo organizacijo izvedbe postopkov vrednotenja. V zadnjih letih sta se tem državam pridružili tudi Avstrija in Irska, ki sta, sicer predvsem zaradi strukturnih skladov, uspeli razviti sistematičen odnos do vrednotenja v javni politiki. Velik napredek na tem področju je naredila tudi Italija.

Tabela 8: Tradicija izvajanja vrednotenja v javni politiki in izkušnje z vrednotenjem v državah članicah Evropske unije

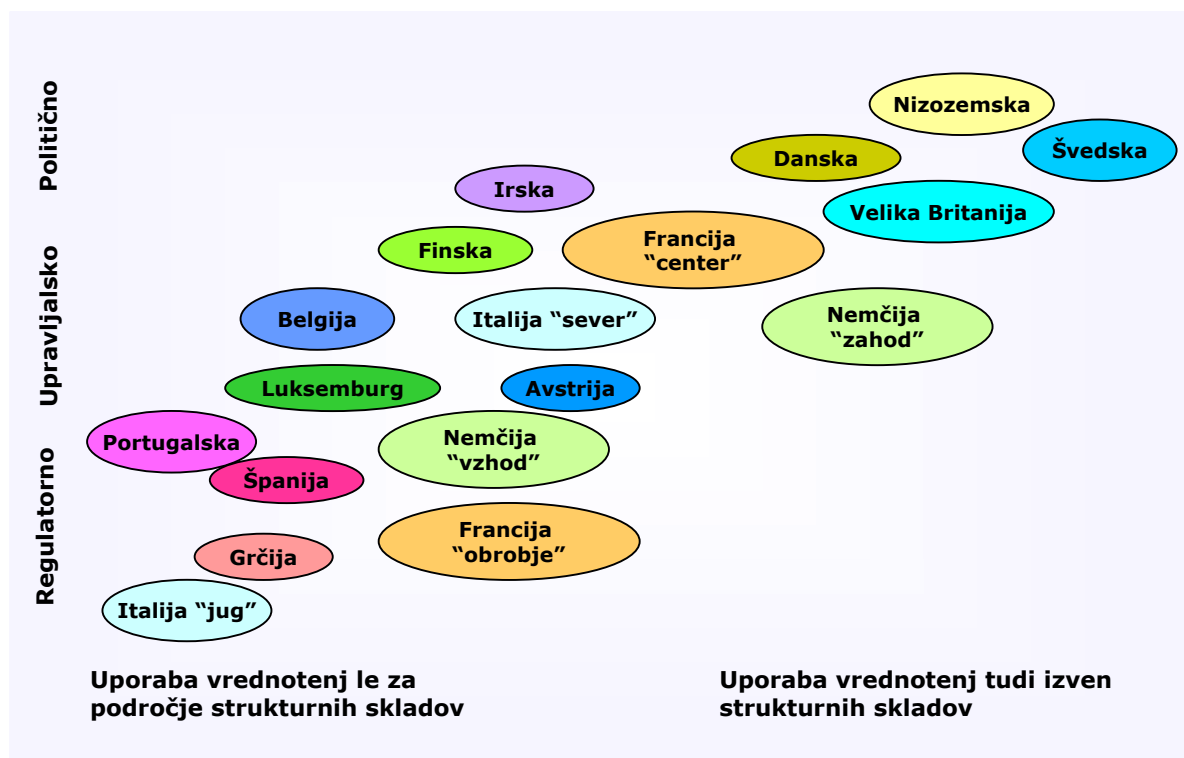
Država	Tradicija in izkušnje s področja vrednotenja
Avstrija	Malo tradicije na področju vrednotenja; v zadnjih letih uporabljajo vrednotenje za ukrepe regionalne politike; vrednotenje pokriva institucionalne in proceduralne vidike kot tudi kvantitativna vrednotenja učinkovitosti
Belgija	Ni stalnih vrednotenj regionalne politike niti v Valoniji niti v Flandriji; izvajajo vrednotenja učinkov strukturnih skladov
Danska	Ni tradicije vrednotenja regionalne politike, v zadnjih letih se trudijo na področju vrednotenja aktivnosti strukturnih skladov
Finska	Periodična vrednotenja ukrepov regionalne in industrijske politike v 80. in 90. letih; izvajanje raziskav na osnovi intervjujev v podjetjih, ki so dobivala državne subvencije
Francija	Obstaja tradicija vrednotenja javne politike; v 80. in 90. letih ni bilo poznano vrednotenje ukrepov regionalne politike
Nemčija	Vrednotenje je teoretično del izvajanja regionalne politike, vendar je šlo le za spremljanje učinkov regionalne pomoči in analiziranje uspešnosti do pomoči upravičenih področij; analize učinkovitosti ukrepov regionalne politike so izvajali le občasno
Grčija	Ni stalnega/rednega procesa vrednotenja regionalne politike; v 80. letih so izvedli nekaj uradnih in akademskih vrednotenj regionalne politike
Irska	Malo tradicije v vrednotenju, čeprav so že v 70. letih izvedli nekaj študij, ki so bile skupek kvantitativnega modeliranja in raziskovalnih metod; veliko pozornost so namenili vrednotenju strukturne politike v 90. letih
Italija	Ni tradicije vrednotenja regionalne politike razen vrednotenja ukrepov strukturnih skladov; ustanovitev oddelkov za vrednotenje v nacionalni in v regijskih administracijah spreminja to podobo
Nizozemska	Redno vrednotenje regionalne politike, ki se izvaja vsakih 4-5 let v skladu z zakonodajo na področju regionalne politike; metode vsebujejo tudi vrednotenje uspešnosti in učinkovitosti – tako vrednotenje poteka skozi raziskave in modeliranje
Portugalska	Ni tradicije vrednotenja regionalne politike razen vrednotenja ukrepov strukturnih skladov
Španija	Ni tradicije vrednotenja regionalne politike razen vrednotenja ukrepov strukturnih skladov; v 70. letih so izvedli nekaj vrednotenj regionalne politike, ki so temeljila na podobnih metodah, kot so jih uporabljali v Veliki Britaniji, kasneje so to prakso opustili
Švedska	Tradicija stalnega vrednotenja regionalne politike je obstajala predvsem skozi raziskave podjetij, ki so dobile regionalne subvencije
Velika Britanija	Tradicija stalnega vrednotenja regionalne politike; zelo aktivni v poznih 70. do sredine 90. let; uporaba metod za vrednotenje uspešnosti in učinkovitosti ukrepov regionalne politike z uporabo raziskav in modeliranja

Vir: Bachtler et al., 2000, str. 44

Države, ki niso imele razvitega širšega evalvacijskega okolja, so oblikovale bolj »ad hoc« pristop do koncepta vrednotenja, ki se izvaja priložnostno v okviru posamičnih oddelkov državne uprave ali za posamična vsebinska področja politike. V Franciji in južnoevropskih državah je imelo vrednotenje omejeno tradicijo in je predstavljalo dokaj nepomembno aktivnost. Dvomili so v korist, ki jih lahko vrednotenje daje pri oblikovanju javnih politik. Zaradi številnih metodoloških problemov so raje uporabljali neformalne oblike vrednotenja uspešnosti politik, ki so temeljile na individualnih ocenah ter izkušnjah uradnikov s področja, ki je bilo ocenjevano. V zadnjih letih se je tudi v teh državah začel spreminjati

odnos v prid vrednotenju, predvsem zaradi predpisanih obveznih vrednotenj aktivnosti strukturnih skladov.

Slika 7: Uporaba konceptov vrednotenja v državah članicah Evropske unije



Vir: Practise and use..., 1999, str.45.

3.2.2 Vrednotenje učinkov strukturnih skladov v državah članicah

Kljub različnim tradicijam, izkušnjam in odnosu držav članic do konceptov in koristnosti vrednotenja, so bile vse države na področju vrednotenja strukturne politike soočene z enotnimi zahtevami po vrednotenju aktivnosti strukturnih skladov. Uredbe strukturnih skladov, ki so zahtevale kakovostna vrednotenja strategij in ukrepov, sofinanciranih s strani strukturnih skladov na različnih ravneh, so utrdile pomen vrednotenja. V nekaterih državah je vrednotenje aktivnosti strukturnih skladov vplivalo na oblikovanje bolj pozitivnega odnosa do vrednotenja, v drugih državah pa so zahteve po izvedbi vrednotenj sprejemali kot dodatno obvezo, ki jo je potrebno izvesti, da bo Evropska komisija zadovoljna in v tem niso videli lastnih koristi. Kljub sprva počasnemu odzivu držav, so postala vrednotenja stalnica v regionalni razvojni politiki držav članic Evropske unije.

V nekaterih državah so bili prav strukturni skladi tisti, ki so prispevali k vključevanju procesov vrednotenja v javno politiko. Dva očitna razloga, zakaj so strukturni skladi vplivali na razvoj nacionalnih vrednotenj, sta naslednja:

- ❖ strukturni skladi s sofinanciranjem podpirajo ukrepe nacionalne regionalne politike, ki so bili zaradi dodatnosti evropskih sredstev podvrženi izvajanju vseh zahtevanih vrednotenj;

- ❖ za izpolnitev zahtevanih treh oblik vrednotenij aktivnosti strukturnih skladov so morale države članice oblikovati in razviti kapacitete za izvajanje vrednotenij. Prav tako so enotne zahteve uredb Evropske unije za vse države vplivale na nacionalne prakse vrednotenij. Obseg in kompleksnost zahtevanih vrednotenij s strani strukturnih skladov sta pripomogla, da so države članice začele razvijati in nato uporabljati kapacitete za izvajanje vrednotenja ne samo za strukturne sklade, ampak tudi za domačo razvojno politiko. To se je izkazalo v sistematičnem razvoju konceptov vrednotenja v Franciji, Španiji, na Portugalskem in v dodelanih institucionalnih pristopih k vrednotenju v Avstriji, na Irskem in v Italiji. Nekateri eksperti celo trdijo, da prav vrednotenje predstavlja zgodbo o uspehu strukturne politike (Lönnroth, 2003, str. 3).

Glede na to, ali imajo v državi postavljeno nacionalno strategijo vrednotenja oziroma postavljen nacionalni metodološki okvir za vrednotenje ter glede na to, ali se izvaja vrednotenje strukturnih skladov zaradi zakonodajnih določil, ki jih postavlja Evropska unija, ali pa se izvaja zaradi lastne potrebe posamezne države, ki vidi koristi v tem, lahko države članice Evropske unije delimo v tri skupine:

- ❖ močna zavezanost vrednotenju (Danska, Irska, Nizozemska, Velika Britanija);
- ❖ razvijajoča se zavezanost vrednotenju (Avstrija, Belgija, Finska, Francija, Grčija, Italija, Luksemburg, Portugalska, Švedska);
- ❖ nihajoča zavezanost vrednotenju (Španija, Nemčija), pri čemer velja opozoriti na velike razlike v zavezanosti k vrednotenju med regijami v teh državah in omejeno podporo z nacionalne ravni.

Države se razlikujejo med seboj tudi po tem, ali je pristop k vrednotenju koordiniran na nacionalni ravni, ali pa je odločanje in izvajanje vrednotenja prepuščeno regijam. Odločitev o tem, do kake mere so za vrednotenje podane usmeritve z nacionalne ravni, je odvisna predvsem od stopnje centraliziranosti oziroma decentraliziranosti upravljanja s strukturnimi skladi v posamezni državi.

V nekaterih državah kot so Avstrija, Švedska, Francija, Irska, Velika Britanija in Nizozemska so bili poskusi, da bi z nacionalnimi usmeritvami na področju terminologije, procesov in metod vrednotenja koordinirali in oblikovali celovit pristop k vrednotenju strukturnih skladov. Zanimiv je nizozemski primer, kjer so navkljub decentraliziranemu programiranju razvojnih aktivnosti, sofinanciranih s strani strukturnih skladov, definirali nacionalni metodološki okvir za izvajanje vrednotenij s ciljem, da bi bile študije vrednotenja medsebojno primerljive. Vendar pa se tudi z nacionalne ravni koordiniran pristop k vrednotenju sooča s težavami. V Franciji so kljub enotnemu metodološkemu okviru za vrednotenje posamezne regije različno upoštevale nacionalne usmeritve, kar je vplivalo na različno kakovost izvedenih študij vrednotenja.

V državah kot so Finska, Nemčija in Španija pa procesi vrednotenja niso bili koordinirani z nacionalne ravni. V primeru Finske se to odraža v pomanjkanju komunikacije in koordinacije med nacionalnimi državnimi oddelki glede zadev, ki se tičejo vrednotenja in v delitvi pristojnosti (za administracijo strukturnih skladov) med državnimi območnimi uradi in regijskimi oblastmi. V Nemčiji, ki je zvezna država, je odgovornost za izvajanje vrednotenja na deželni ravni, medtem ko zvezna oblast le preverja izvajanje. To, da nacionalna oblast ni vključena niti z splošnimi usmeritvami v proces vrednotenja, vpliva na dvome, ki se pojavljajo o potrebi in vrednosti vrednotenja. Ti so bolj pogosti zunaj regij Cilja 1. Nemške regije se med seboj razlikujejo glede na zavezanost k vrednotenju, pri čemer v pozitivnem smislu izstopajo vzhodnonemške in tudi nekatere zahodnonemške regije. Mnoge regije vedno bolj cenijo vrednost procesov spremljanja in vrednotenja. Kljub še vedno pojavljajočim se dvomom glede pogostosti in časovnega obsega vrednotenj, posebej v kratkih programskih obdobjih, je očiten pozitiven odnos do spremljanja in vrednotenja. To se odraža tudi v številu poročil o spremljanju in vrednotenju, ki so izvedena v programskem obdobju.

Avstrija, Finska in Švedska, ki so postale članice Evropske unije v letu 1995, so bile v prvem programskem obdobju v procesu institucionalnega prilagajanja zahtevam strukturnih skladov, kar se je odražalo tudi na področju vrednotenja. Vendar je tudi v teh državah vrednotenje postajalo vedno manj aktivnost, ki jo je potrebno izpeljati zaradi Evropske komisije in vedno bolj koristno programsko orodje za lastne interese, kar se je odražalo tudi v investicijah v sisteme spremljanja in vrednotenja.

V Belgiji, Franciji, Grčiji, Italiji, Španiji in na Portugalskem je vrednotenje strukturnih skladov precej odvisno od pričakovanj Evropske unije in od tradicije, ki jo ima posamezna država na področju vrednotenja. V teh državah je moralo vrednotenje postati sestavni del celotnega sistema strukturnih skladov, da so se začeli zavedati pomembnosti in potrebnosti vrednotenja. Tu je toliko bolj pomemben nacionalni okvir za vrednotenje strukturnih skladov, zato so v Italiji (1999) in Franciji (1992) sprejeli zakonodajo za začetek institucionalizacije evalvacijskih enot v okviru nacionalnih in regionalnih administracij.

Države so razvile in še vedno razvijajo različne pristope k vrednotenju, kar kaže na napredek v praksah vrednotenja, ni pa prihajalo do harmonizacije organizacijskih in metodoloških pristopov k definiranju, izvedbi in uporabi vrednotenj strukturnih skladov. Nobena od držav ni razvila najboljših praks za vse tipe vrednotenj. Kot rečeno, še najbolj izstopa Velika Britanija, ki bolj kot vsi ostali kombinira dobre prakse na več področjih. Toda stopnja eksperimentiranja se je pokazala tako v dobrih kot tudi v slabih praksah.

3.2.3 Rezultati vrednotenj v funkciji znanja in odgovornosti

Posebnost vrednotenja strukturnih skladov je v njegovi dvojnosti. Po eni strani je usmerjeno v preteklost, saj mora nazorno pokazati izvrševanje odgovornosti (*ang. accountability*), po drugi strani pa v prihodnost, ker prispeva k učenju iz preteklih izkušenj za izboljšanje

prihodnjih intervencij (Malan, 2003, str. 18). Učenje iz vrednotenja mora vključevati vse partnerje in mora potekati v vseh stopnjah življenjskega cikla vrednotenja. Odgovornost prav tako vključuje vse partnerje in je stalen proces. To ni izključna pristojnost Komisije, ki je za to zadolžena v fazi končnega vrednotenja. Prispevek vrednotenja k učenju je bil na splošno sprejet, medtem ko je še vedno potreben napredek na področju odgovornosti.

Ocene evalvacijskih dokumentov iz preteklih programskih obdobj so pokazale potrebo po vzpostavitvi integriranega programa vrednotenja (*ang. integrated programme of evaluation*), saj je večina članic Evropske unije upoštevala uredbe, ki določajo potek vrednotenja strukturnih skladov precej »ad hoc«. V državah, kjer je evalvacijska kultura slabše razvita, izvajajo tri zahtevane oblike vrednotenja (predhodno, vmesno in končno), vendar pa med temi vrednotenji niso vzpostavili zadostnega povezovanja, večkrat pa manjka tudi nadgradnja vrednotenja na osnovi preteklih vrednotenj.

Drugače je v državah, kjer vedo, kaj lahko pričakujejo od vrednotenj in razumejo koristi, ki jih prinaša vrednotenje. V takih primerih je nerealistična pričakovanja iz prejšnjih programskih obdobj uspešno nadomestil bolj zrel pogled na vrednotenje, z globljim razumevanjem potencialov in omejitev, ki jih vrednotenje ima (Taylor et al., 2001, str. 345). Večja zrelost pri razumevanju vrednotenja se kaže tudi v tem, da se vrednotenja vedno pogosteje izvajajo zaradi želje in potrebe po tem, vedno manj pa zaradi zunanje prisile ali zahteve, da je potrebno vrednotenje izvesti.

Od vseh teh oblik vrednotenj so predhodna vrednotenja razvojnih programov postala tako rekoč že rutina, več pozornosti pa bo potrebno nameniti še vmesnim in končnim vrednotenjem. V nadaljevanju želim predstaviti ključne poudarke in vidike aktualnih končnih in vmesnih vrednotenj razvojnih programov.

3.2.4 Ocena končnih vrednotenj razvojnih programov iz programskega obdobja 1994-1999

Iz primerjave končnih vrednotenj programov Cilja 1, Cilja 2 in Cilja 6 iz preteklega programskega obdobja je mogoče potegniti zanimive zaključke in koristne nasvete za naprej. Iz vrednotenj za pretekla programska obdobja se je potrebno nekaj naučiti, da bodo bodoče intervencije bolj uspešne in učinkovite.

Končno vrednotenje je glede na svojo vsebino najzahtevnejše vrednotenje, saj ocenjuje daljnosežne učinke programov. Primerjava vključuje vse programe v okviru treh ciljev, kjer so se izvajala končna vrednotenja in so imeli podobne pogoje poteka vrednotenja (*ang. terms of reference*):

- ❖ ovrednotiti uspešnost in učinkovitost intervencij;
- ❖ ovrednotiti vpliv intervencij strukturnih skladov v regijah na ekonomsko in socialno kohezijo;

- ❖ identificirati dodano vrednost skupnosti, doseženo na ravni Evropske unije, kot rezultat intervencij strukturnih skladov in
- ❖ ovrednotiti pomen teh programov in vrednotenij za načrtovanje strukturnih skladov za obdobje do 2006 v kontekstu razširitve Evropske unije.

Ocena uspešnosti

V vseh primerih se je izkazalo, da so obstajale težave pri dobivanju zanesljivih podatkov glede intervencij strukturnih skladov zaradi nejasnih definicij, lukenj v dosegljivosti informacij in drugih pomanjkljivosti v praksah in sistemih za spremljanje.

Ocena učinkovitosti

Skupen zaključek te ocene je, da je finančno spremljanje ustrezno ter je viden napredek na področju vpeljave in uporabe zahtevnejših tehnik ocenjevanja projektov, še vedno pa se pojavljajo problemi pri postavljanju kvantificiranih ciljev in spremljanju fizičnih rezultatov.

Ocena vplivov in dodane vrednosti Skupnosti

Končno vrednotenje se od vmesnega vrednotenja razlikuje predvsem v tem, da poskuša identificirati dolgoročne vplive intervencij strukturnih skladov na regionalni razvoj. Za vse tri cilje so bile v končnem vrednotenju uporabljene različne metode k oceni tega področja. Ugotovitve končnih vrednotenj vseh treh ciljev lahko strnemo v skupno oceno: nekateri vplivi so bili uspešno kvantificirani z uporabo različnih tehnik, velik poudarek pa je bil tudi na težavah za izoliranje učinkov strukturnih skladov od širših vplivov regionalnih ekonomij.

Pozitiven napredek končnih vrednotenj v tem obdobju se kaže v bolj usmerjenem pristopu h ključnim vidikom vrednotenja ter v boljšem uravnoteženju med opisnimi in analitičnimi vidiki raziskovanja. V primerjavi s končnimi vrednotenji programov iz predhodnih programskih obdobj je vidna tudi boljša kakovost vrednotenj z večjim poudarkom na ključnih vidikih.

Ključna pomanjkljivost končnih vrednotenj v tem obdobju je še vedno bila v le delni kvantifikaciji učinkov, rezultatov in vplivov strukturnih skladov. Kljub oceni, da se je stanje na tem področju sicer izboljšalo, so še vedno očitne pomanjkljivosti na področju sistemov za spremljanje na regionalni in nacionalni ravni, kar zelo vpliva na težave pri oceni učinkov. Te pomanjkljivosti so deloma nastale zaradi same narave programov, pomanjkanja podatkov kot tudi metodoloških napak.

V prihodnosti bi bilo smiselno več poudarka nameniti empiričnim raziskovalnim metodam za kvantificiranje učinkov in rezultatov strukturnih skladov. Prav tako bo potrebno tesnejše sodelovanje z nacionalnimi in regionalnimi oblastmi za izboljšanje kakovosti končnih vrednotenj na ravni EU. Končno vrednotenje se ne sme jemati kot trenutna aktivnost, ki je skupek trajnih raziskovalnih aktivnosti, in ne samo zbiranja podatkov za spremljanje, ki se

odvijajo skozi neko časovno obdobje na regionalni ravni, vendar z elementi vse splošne koordinacije s strani EU na področjih definicij, raziskovalnih metod in procesov.

Iz primerjave končnih vrednotenj je razvidno, da evalvatorji kot pomembno vprašanje izpostavljajo pomen manjše razpršenosti finančnih sredstev strukturnih skladov in s tem povečano vrednost sofinanciranih projektov. Enotno mnenje je tudi, da je potrebno maksimizirati sinergije med intervencijami Evropskega socialnega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj (Malan, 2003, str. 14).

Osnovni razlog, zaradi katerega bodo končna vrednotenja v prihodnjih letih verjetno še bolj zanimiva in bodo predstavljala še večji izziv, je predvsem širitev Evropske unije, ki je bila izpeljana 1. maja 2004. Nove članice bodo prejele visoke pomoči strukturnih skladov, kar pomeni, da bo potrebno ovrednotiti veliko intervencij, vendar so v večini primerov prakse vrednotenja šibke in se še vedno razvijajo, prav tako pa tudi podporni programski management sistemi. V nekaterih novih državah članicah je tudi kakovost nacionalnih in regionalnih statistik še vedno pomanjkljiva, prav tako imajo relativno malo znanja in izkušenj v razvoju in uporabi evalvacijskih tehnik.

Zahtevnost in kompliciranost evalvacijskih aktivnosti se bo še povečala po letu 2006, če bo res prišlo do napovedane reforme strukturnih skladov, ko naj bi načelo dodatnosti dalo nacionalnim in regionalnim oblastem večjo vlogo pri definiranju upravičenih področij in odločanju o tem, na katere vsebine se osredotočati.

Večje težave pri ocenjevanju rezultatov bodo imeli evalvatorji tudi, če se bo nadaljeval sedanji trend v programih strukturnih skladov, ki dajejo večji poudarek na »mehkejših« oblikah intervencij.

3.2.5 Ocena vmesnih vrednotenj razvojnih programov iz programskega obdobja 2000-2006

V programskem obdobju 2000-2006 so morale države članice Evropske unije poskrbeti, da so bila vmesna vrednotenja programov končana do decembra 2003. Ta naloga je za večino predstavljala pomemben izziv iz dveh razlogov:

- ❖ Evropska komisija je v svojih navodilih zahtevala tudi natančno oceno horizontalnih tem in oceno dodane vrednosti strukturnih skladov k razvoju Skupnosti;
- ❖ izsledki vmesnih vrednotenj bodo pomembno vplivali na razporejanje rezerve na podlagi doseženih rezultatov, saj bodo pokazali, kako uspešni so bili razvojni programi pri izpolnjevanju kriterijev, ki se nanašajo na to rezervo sredstev (Raines, Taylor, 2003, str. 5).

Predvsem bodoče razporejanje dodatnih finančnih sredstev (rezerve na podlagi doseženih rezultatov) je povzročilo večjo skrb za korektno izvedbo vmesnih vrednotenj. Res pa je tudi, da se regije, kjer se je izvajalo vmesno vrednotenje, niso prvič srečale s tako obliko

vrednotenja, kar se pozna v pridobljenih izkušnjah in znanju iz preteklih programskih obdobj. Smernice za organizacijo in vsebino vmesnega vrednotenja je sicer postavila Evropska komisija z delovnim zvezkom 8¹², kljub temu pa so očitne določene specifičnosti v vmesnih vrednotenjih nekaterih programov. Komisija ocenjuje, da je bil narejen bistven napredek v kakovosti vmesnih vrednotenj (Downes, Polverari, 2003, str. 5).

Analiza vmesnih vrednotenj razvojnih programov v državah članicah Evropske unije je pokazala vidno izboljšanje v spremljanju fizičnega napredka programov in bolj odgovorno trošenje sredstev glede na cilje programov. Posebej pohvalna je očitna sprememba v odnosu do vrednotenja. V številnih regijah vrednotenje vedno pogosteje sprejemajo kot koristen instrument za učenje ter izboljšavo programov in ne le kot eno od oblik zunanje kontrole, ki so jo prisiljeni izvesti. Drugačen odnos do vrednotenja se odraža tudi skozi različne oblike sodelovanja vključenih partnerjev v procesu vrednotenja: aktivna vloga upravnega odbora za izvedbo vrednotenja (*ang. evaluation steering group*), intervjuji s ključnimi akterji, specifične tematske delavnice za poglobljeno razpravo in izmenjavo mnenj, ipd.

Kljub temu se v posameznih regijah še vedno soočajo z določenimi pomanjkljivostmi in težavami pri izvajanju vmesnega vrednotenja. Še vedno se pojavljajo težave pri spremljanju, tako pri administrativnih stroških zbiranja podatkov, kot pri dosegljivosti podatkov in vprašljivi zanesljivosti podatkov, nenazadnje je za nekaj programov vprašljiva tudi primernost ciljev (Bachtler, Taylor, 2003, str. 36). Prav tako so kljub napredku v evalvacijski kulturi še prisotne težave pri vključevanju končnih nosilcev projektov v postopke vrednotenja ter njihovem motiviranju, da bi do vrednotenja vzpostavili pozitiven odnos.

Izkazalo se je tudi, da časoven okvir izvajanja vmesnih vrednotenj ni bil primeren za vse regije, saj so na eni strani take, kjer so začeli z implementacijo razvojnih programov pozno, na drugi strani pa so regije, kjer so bili zelo uspešni v izvajanju razvojnega programa in je stopnja absorpcije finančnih sredstev visoka. V prvi skupini regij je bilo težko oblikovati kakovostna priporočila za nadaljnjo izvedbo projekta, v drugi pa je glede na velik delež že izvedenega in visoko stopnjo utečenosti izvajanja razvojnih programov vprašljivo, koliko bodo rezultati vmesnega vrednotenja vplivali še na preostanek izvedbe programov.

Osnovna priporočila, ki izhajajo iz vmesnih vrednotenj, se razlikujejo po razvojnih programih, ki so bili ovrednoteni ter glede na raznolikost v strategiji in izvedbeni strukturi vmesnih vrednotenj. Kljub temu jih na splošno lahko strnemo v naslednje točke (Downes, Polverari, 2003, str. 5):

- ❖ **skladnost in strateške spremembe:** skupna ocena je, da SWOT analiza ostaja ustrezno managersko orodje;

¹² The Mid Term Evaluation of Structural Funds Interventions; The New Programming period 2000-2006 methodological working papers. Working paper 8. European Commission, Directorate General XVI, Regional Policy and Cohesion, Co-ordination and evaluation of operations. Bruselj, 2000.

- ❖ **finančna absorpcija:** priporočila na tem področju so namenjena predvsem programom, ki se soočajo z večjim tveganjem prenehanja prevzetih obveznosti;
- ❖ **ocena ravni ukrepov in prioritet:** vključujejo priporočila za prenos, kjer obstajajo problemi črpanja sredstev ali kjer se predlaga sprememba v strateški usmeritvi razvojnih aktivnosti;
- ❖ **implementacijski vidiki:** izbor projektov, izmenjava informacij med skladi;
- ❖ **sistemi za spremljanje in indikatorji:** prilagoditve indikatorjev specifičnim ukrepom kot tudi bolj splošni vidiki, ki se nanašajo na delovanje sistemov za spremljanje.

Poseben vidik, ki ga še posebej velja izpostaviti pri vmesnem vrednotenju in s katerim se soočajo vse regije, je, kako ugotovitve in rezultate vmesnih vrednotenj čim bolj uspešno uporabiti v okviru programa in regije kot celote. Veliko regionalnih in nacionalnih oblasti želi najti pot, kako zagotoviti, da bodo rezultati vrednotenja imeli dejanske učinke na kakovost in rezultate programov. Pomemben vidik pri tem je seznanjanje širše publike z rezultati vrednotenja - t.i. ozaveščanje javnosti, ki poleg informativne funkcije vsebuje tudi funkcijo učenja za naslednjo generacijo vrednotenj (Downes, Polverari, 2003, str. 6).

4. Razvoj evalvacijskih kapacitet v državah članicah Evropske unije

Dejstvo je, da je obvezno vrednotenje programov strukturnih skladov igralo vodilno vlogo pri širjenju in krepitvi evalvacijskih praks v zahodni Evropi v zadnjih petnajstih letih. V nekaterih državah pred vpeljavo strukturnih skladov ni bilo kulture vrednotenja ali pa je bila na zelo nizki ravni (Bachtler, Taylor, 2003, str. 37).

Za evalvacijski model strukturnih skladov je značilno, da je ambiciozno zastavljen ter vsebinsko zahteven. To vpliva tudi na razliko v kakovosti pričakovanih vrednotenj in dejansko izvedenimi vrednotenji. Dejstvo je namreč, da je zelo težko izpolniti vse zahteve strukturnih skladov in zagotoviti zahtevano kakovost. Ker je ta evropski model tako zahteven, verjetno razen nekaterih izjem še ni prišlo do najbolj kakovostnih evalvacij (Toulemonde, Bjornkilde, 2003, str. 6). Kot šibki točki se pojavljata predvsem analiza učinkov in povratne informacije do snovalcev politike. Pritisk Evropske unije je prispeval tudi k izgradnji decentralizirane evalvacijske kapacitete, saj so regionalne in lokalne oblasti imele ključno vlogo v oblikovanju in izvedbi programov strukturnih skladov (Toulemonde, Bjornkilde, 2003 str. 3).

Pri izgradnji evalvacijskih kapacitet ne gre samo za institucionalni okvir, ampak je bolj pomembno tisto, kar ta okvir zapolnjuje, torej strokovni kader s svojim znanjem in izkušnjami s področja vrednotenja, še posebej pa s svojim odnosom do vrednotenja. Njihov odnos do vrednotenja ima močan vpliv na odnos javnosti do vrednotenja in če je pozitiven, krepi kulturo vrednotenja v družbi.

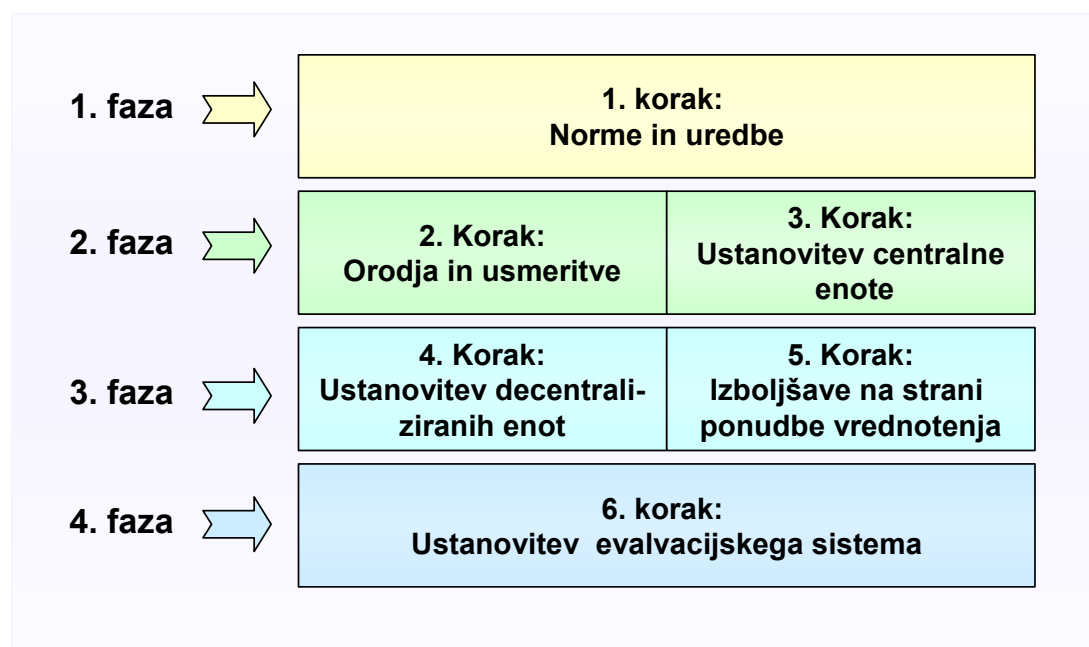
Prikazan je teoretičen model izgradnje evalvacijskih kapacitet, ki je namenjen prav povezovanju posameznih elementov v trden in celovit evalvacijski sistem. Sledi prikaz dobre prakse vzpostavljanja evalvacijskih kapacitet na Irskem. Zakaj sem izbrala Irsko? Predvsem zato, ker mnogi strokovnjaki s tega področja, glede na vse podobnosti s Slovenijo, menijo, da je smiselna primerjava s to državo. Nadaljevanje tega poglavja je osredotočeno na razvoj evalvacijske skupnosti in kulture vrednotenja kot bolj mehkih faktorjev, ki so v odvisnosti z izgradnjo evalvacijskih kapacitet v družbi.

4.1. Teoretični model izgradnje evalvacijskih kapacitet

Model izgradnje evalvacijskih kapacitet je mogoče prilagoditi različnim stanjem. V praksi so številne države sprejele različne variante tega modela. V državi, ki je še na začetku poti izgradnje evalvacijskih kapacitet, predstavlja model verjetno in zanesljivo pot k izgradnji kapacitet, kjer pa že razvijajo kapacitete, lahko odlično služi kot opomnik.

V raziskavi, ki sta jo opravila Furubo in Rist (2002), se je izkazalo, da se po razvitosti evalvacijskih kapacitet večina industrializiranih držav nahaja nekje med drugo in tretjo fazo. Sploh se je izkazalo, da je tak model, kjer se najprej ustanovi centralna enota, nato pa decentralizirane evalvacijske kapacitete na nižjih ravneh administracije ob istočasnem razvoju ponudbene strani vrednotenja, zelo primeren za manjše države (The Guide, 2003, str. 93).

Slika 8: Idealiziran model vrednotenja



Vir: Evaluating Socio Economic Development: workshop in Slovenia, 16. 9. 2003

Začetna točka vrednotenja je odgovornost (*ang. accountability*). Ponavadi je pritisk na uvedbo vrednotenja zunanji in zahteva vrednotenja v okviru uredb, norm in političnih ciljev. To se je zgodilo v državah članicah kot so Belgija, Finska, Francija, Irsko, Portugalska,

Italija in Grčija, kjer v 80. letih vrednotenje programov ni bila stalna praksa. Obveznost vrednotenja programov strukturnih skladov pa je povzročila razmah razvoja vrednotenja v številnih, če ne kar v vseh državah članicah (Toulemonde, Bjornkilde, 2003, str. 5).

Ta pritisk se kaže v obliki seznanjanja javnosti ali enostavneje v obliki politične odločitve, vendar samo zahteva po umestitvi vrednotenja v zakonodajni okvir ne zadostuje. V takem primeru se sicer vrednotenja izpeljejo, vprašljiva pa je njihova kakovost ter koristnost. Po izkušnjah nekaterih držav se na koncu prve faze izgradnje evalvacijskih kapacitet osvetlijo številni problemi kakovosti vrednotenj, poteka izvedbe vrednotenj in pomanjkanja sodelovanja med partnerji v procesu vrednotenja, kar povzroči priokus razočaranja med vključenimi v izgradnjo kapacitet.

Nadgradnja zakonodajnih okvirov za vrednotenje mora vsebovati pripravo usmeritev, teoretičnih smernic, praktičnih priročnikov in orodij za izvajanje vrednotenja. Ob zagotovitvi ustreznih orodij in usmeritev obstaja večja verjetnost, da bodo opravljena vrednotenja kakovostnejša in z uporabo enakih priročnikov in smernic tudi bolj primerljiva. Vendar pa pretirano natančna določitev smernic in priročnikov lahko pripelje do podobnih pomanjkljivosti, kot so se pojavile v prvi fazi in okrepi odpor do izvajanja vrednotenj. Drugo pomembno vprašanje v tej fazi je tudi, kdo bo vrednotenje izvajal – zunanji ali notranji evalvator.

V naslednjem koraku je smiselno ustanoviti centralno enoto za vrednotenje v okviru državne administracije, kjer bodo zaposleni upravljali in v določenih primerih tudi izvajali vrednotenja ter bo vsebovala tudi zadolžene za upravljanje programa. Ustanovitev centralne enote je najbrž najbolj kritičen korak v izgradnji kapacitet za vrednotenje in se lahko izvede na različne načine. Vsaka država mora sama najti najprimernejši način institucionalne organiziranosti centralne enote, ki ji glede na že obstoječe stanje državne uprave najbolj ustreza. Možnosti je več:

- ❖ ustanovitev centralne enote, ki neposredno koordinira evalvacijske aktivnosti po vseh ministrstvih;
- ❖ ustanovitev centralnih enot po ministrstvih, ki so sicer samostojne, ampak so del posameznega ministrstva;
- ❖ ustanovitev samostojnih centralnih enot po ministrstvih, ki niso sestavni del posameznega ministrstva, ampak so med seboj povezane v mrežo;
- ❖ ustanovitev samostojnih centralnih enot, ki so del ministrstva, ampak so vseeno povezane v mreži in kjer ključno osebje iz posameznih enot deluje kot virtualni tim.

Primer države, kjer je centralna enota ustanovljena popolnoma samostojno, je Francija, medtem ko so v Veliki Britaniji samostojne enote za vrednotenje po ministrstvih, ki pa niso koordinirane s strani skupne centralne enote (The Guide, 2003, str. 99).

Ko centralna enota deluje dobro, je smiselno ustanoviti tudi decentralizirane enote, ki delujejo na nižjih administrativnih ravneh, npr. v regijah, in predstavljajo vmesno postajo med zadolženimi za upravljanje programa in za vrednotenje. Cilj teh enot ni toliko, da se ukvarjajo z vprašanjem kakovosti vrednotenja, ampak da poskrbijo, da se proces vrednotenja bolj približa regionalnim in lokalnim ravnam ter se s tem poveča uporabnost vrednotenja.

V prejšnjih dveh korakih je šlo za krepitev strani povpraševanja po vrednotenju, obenem pa je smiselno okrepiti tudi stran ponudbe izvajanja vrednotenja, saj le dobro razvit trg vrednotenja lahko ponudi kakovostna vrednotenja. Povpraševanje po vrednotenjih mora pomagati pri izgradnji boljših kapacitet vrednotenja, da bodo na strani ponudbe izobraženi in izkušeni evalvatorji, ki bodo lahko zadovoljili potrebe povpraševalcev. Sem spada tudi krepitev kulture vrednotenja preko strokovnih seminarjev, izobraževalnih srečanj, vpeljave univerzitetnih predmetov s tega področja kot tudi preko mednarodne izmenjave izkušenj s področja vrednotenja. Nikakor ne gre pozabiti na potrebo po konkurenčnosti na strani ponudbe. Najbolj pomembno pri izbiri načinov, kako krepiti stran ponudbe izvajanja vrednotenja je, da se praktične izkušnje kombinirajo s strokovnim, akademskim znanjem. Razvoj strokovnega združenja, ki vključuje tako naročnike (predstavnike centralne in decentraliziranih enot) kot tudi izvajalce vrednotenja ter vso zainteresirano strokovno javnost za področje vrednotenja, je v posamezni državi zelo dobrodošla oblika za izmenjavo znanja in izkušenj ter splošne krepitev kulture vrednotenja.

Vsi ti koraki vodijo do vzpostavitve celovitega sistema za vrednotenje, s katerim se da doseči odgovornost, ki je predstavljala temeljni razlog za izvajanje vrednotenja. S tem pride do postopne krepitev evalvacijske odgovornosti oziroma zavedanja po nujnosti vrednotenja tudi v širši družbi, s čimer se pojavi potreba po učenju in pridobivanju novih znanj za izvajanje vrednotenja. To vodi v preverjanje sistema za vrednotenje in dvig njegove kakovosti, s čimer se še bolje lahko zagotavlja odgovornost. S tem se krog zaključi. V tej fazi osnovni namen vrednotenja, to je odgovornost, zamenja potreba po dvigu znanja, kar je na konferenci v Budimpešti poudaril tudi Elliot Stern¹³: »...namesto vlaganja naporov v

¹³ Elliot Stern je direktor oddelka za evalvacijske študije na Tavistock institutu v Veliki Britaniji. Je avtor knjige *Evaluation - The International Journal of Theory, Research & Practice* iz leta 1995, ki jo je izdala založba Sage. Poleg številnih funkcij je bil v letih 2002-2003 predsednik evropskega Združenja za vrednotenje in član sveta Združenja za vrednotenje v Veliki Britaniji.

učenje, da bi postali odgovorni, je boljše poudariti dejstvo, da smo odgovorni za naše znanje¹⁴...«

4.1.1 Primer dobre prakse na Irskem

Irska: Razvoj evalvacijskih kapacitet

Po izgradnji kapacitet za vrednotenje je Slovenija, po mnenju tujih ekspertov, še najbolj podobna primeru Irske, kjer pred vrednotenjem aktivnosti strukturnih skladov, ki so ga vpeljale uredbe Evropske unije, niso imeli tradicije in prakse na področju vrednotenja (Evaluating Socio Economic Development: Workshop in Slovenia, 16. 9. 2003). Zato je v nadaljevanju povzeto, kako se je Irska lotila vzpostavitve evalvacijskega sistema za strukturne sklade in mogoče se lahko iz tega kaj naučimo, čeprav v Sloveniji nismo pripravili razvojnega okvira podpore Skupnosti – CSF (*ang. Community Support Framework*), ampak enotni programski dokument.

V vrednotenjih programov javnih izdatkov Irska ni imela kakšne posebne tradicije, kljub vsemu pa so v treh programskih obdobjih strukturnih skladov pridobili obsežno znanje o vrednotenjih programov strukturnih skladov in vzpostavili kakovosten sistem vrednotenja strukturnih skladov.

V programskih obdobjih 1989-1993 in 1994-1999 je bila Irska ena regija Cilja 1. Za obe obdobji so pripravili CSF in postopoma gradili tudi evalvacijske kapacitete. Začelo se je v letih 1992 in 1993, ko so ustanovili evalvacijski enoti za programe Evropskega socialnega sklada in področje industrije. Enoti sta bili ustanovljeni v okviru organov upravljanja operativnih programov za razvoj človeških virov ter industrije, a vendar neodvisni pri svojem delu. Leta 1995 so na podoben način ustanovili evalvacijsko enoto za operativni program kmetijstva in razvoja podeželja. Te enote so izvajale predvsem tematska in sprotna vrednotenja.

Za programsko obdobje 1994-1999 so izvedli vmesno vrednotenje CSF in operativnih programov, vendar je bilo izvedeno precej pozno v procesu programiranja. Zaradi tega samo programiranje ni imelo posebnega vpliva, veliko pomembnejše pa je bilo za kasnejše vmesno in sprotno vrednotenje¹⁵. V letu 1996 so ustanovili evalvacijsko enoto za koordinacijo vrednotenj za celoten CSF in promocijo dobrih praks v evalvacijsko metodologijo. V dveh letih je bilo tako opravljenih 15 ločenih vrednotenj v okviru devetih operativnih programov. Pristop k vrednotenju operativnih programov je bil koordiniran preko skupnih pogojev poteka vrednotenj, zato so ta vrednotenja predstavljala input za vrednotenje na ravni CSF. Vrednotenje, ki je potekalo na ravni celotnega CSF, pa se je osredotočilo predvsem na sistemske vidike in na vidike, ki so bili skupni operativnim

¹⁴ »...instead of putting our efforts into learning to become accountable, it is better to stress the fact that we are accountable for our learning...«

¹⁵ V okviru večine operativnih programov so bili zaposleni t.i. sprotne evalvatorji (v okviru neodvisne notranje evalvacijske enote ali kot zunanji evalvatorji).

programom. Še danes se šteje ta primer kot primer dobre prakse vrednotenja obsežnih in raznolikih programov.

Izkušnje in znanja s področja vrednotenja iz preteklih programskih obdobj se odraža v razvoju evalvacijskega procesa v obdobju 2000-2006. V tem obdobju je Irska razdeljena na dve regiji¹⁶: BMW regija Cilja 1 in SE regija (tranzicijski cilj 1- »phasing out«). V primerjavi s preteklim programskim obdobjem se je obseg sredstev iz strukturnih skladov za Irsko v tem obdobju precej zmanjšal¹⁷. Kljub temu so se irske oblasti odločile, da bodo spremljanje in vrednotenje uporabili za celoten nacionalni razvojni program – NPD (*ang. National Development Programme*) ne glede na vir finančnih sredstev. Odločili so se za integriran pristop k vrednotenju. Predhodno vrednotenje je potekalo v dveh fazah: najprej je bila izvedena ocena nacionalnih investicijskih prioritet 2000-2006 ob upoštevanju dogovorjenih splošnih vladnih ciljev, ob zaključevanju priprave NPD pa je evalvacijska enota izvedla še predhodno vrednotenje tega programa. Na ravni NPD je bilo organizirano tudi sprotno vrednotenje, ki se je osredotočalo prevsem na programski management, razvoj indikatorjev in pripravo na vmesno vrednotenje. Kasneje so na ravni NPD ustanovili še posebno skupino, ki je zadolžena za celotno koordinacijo procesa vmesnega vrednotenja (Hegarty, 2003, str. 2-13).

4.2. Krepitev kapacitet evalvacijskih skupnosti

S posvečanjem vedno večje pozornosti procesom vrednotenja se je izboljševal tudi razvoj znanja in veščin s področja vrednotenja. Zaradi zahtev po vrednotenjih programov, sofinanciranih iz strukturnih skladov, so se evalvacijske skupnosti v državah članicah EU povečale v obsegu in okrepile po stroki; znanju in izkušnjah. Trije faktorji vplivajo na take spremembe (Bachtler, 2000, str. 75):

- ❖ **obdobje, ko je država članica vključena v EU** (države, ki so dlje v Evropski uniji imajo bolj obsežne in tudi po stroki bolj razvite evalvacijske skupnosti, kar je razumljivo, saj so dlje vključene v procese strukturnih skladov);
- ❖ **velikost trga za storitve vrednotenja** (povezano s številom programov, ki se izvajajo v neki državi in so sofinancirani s strani strukturnih skladov; večje kot je število aktivnosti sofinanciranih s strani strukturnih skladov, večji je trg storitev vrednotenja);
- ❖ **splošen/celovit status vrednotenja v družbi** (kljub temu, da je v državi veliko povpraševanje po vrednotenjih strukturnih skladov, je lahko evalvacijska skupnost relativno nerazvita, na kar vpliva splošen odnos družbe do vrednotenja).

V prvih programskih obdobjih upravljalci programov niso mogli računati na dosegljivost evalvacijskih izkušenj, ker so se te razvijale sproti v t.i. učenjem z delom (*ang. learning by*

¹⁶ BMW regija (*ang. the Border, Midland and Western region*); SE regija (*ang. Southern and Eastern region*)

¹⁷ Za Nacionalni razvojni program (NPD) so namenili 51 milijard EUR, od tega je za CSF namenjeno 5,5 milijard EUR, pri čemer je iz strukturnih skladov 3,2 milijard EUR.

doing). Podobno se je dogajalo tudi v državah, ki so imele izkušnje pri vrednotenju domačih regionalnih politik, saj so programi strukturnih skladov zahtevali dodatna znanja. Vzrok je bilo tudi dejstvo, da so bili ti programi večinoma večletni in so vključevali različne akterje in interese, zaradi česar na tem področju ni bilo kakšnih teoretičnih podlag. To se je zelo spreminjalo iz enega v drugo programsko obdobje. Proces učenja z delom je omogočil prenos znanja skozi usposabljanja, seminarje, izobraževanja, konference, izdajo priročnikov, delovnih zvezkov, ipd. Vse te različne oblike prenosa znanja pa omogočajo krepitev evalvacijskih kapacitet v različnih državah.

Za prenos znanja je še posebej zainteresirana Evropska komisija. S pripravo na vstop desetih novih članic v Evropsko unijo se je ta prenos znanja začel širiti tudi na te države. Kljub vsem možnostim, ki so na razpolago za pridobivanje novih znanj oziroma učenje preko izkušenj drugih, pa je še vedno od posamezne države oziroma zainteresiranih posameznikov odvisno, koliko bodo izkoristili ponujene oblike prenosa znanja in izkušenj.

Poleg zelo intenzivnega prenosa znanja preko programa Means in od lanskega leta preko t.i. *The Guide*¹⁸ s strani Evropske komisije, obstajajo tudi primeri dobrih praks v posameznih državah članicah. Pozitivne izkušnje pri prenašanju znanja in izkušenj ter s tem krepitevijo evalvacijske skupnosti imajo v Avstriji, Franciji in Italiji. Med kohezijskimi državami¹⁹ je bila Irska zelo uspešna v razvoju evalvacijskih kapacitet, medtem ko Grčija razvija svoje evalvacijske kapacitete bolj počasi (Toulemonde, Bjornkilde, 2003, str. 5).

Dejavniki, ki vplivajo na to, da nekatere države počasneje razvijajo svoje evalvacijske kapacitete, čeprav so vse enako podvržene pritiskom, da to morajo storiti, so naslednji:

- ❖ konflikt med zunanjo odgovornostjo za Evropsko unijo in nacionalnim lastništvom;
- ❖ težave pri usposabljanju profesionalcev v nacionalnem jeziku in v nacionalnem kontekstu;
- ❖ možno je, da majhne države nimajo dovolj velikega trga za obstoj nekaj lokalnih dobaviteljev storitev vrednotenja (tveganje neuspeha trga).

Evalvacijske prakse se po državah med seboj razlikujejo. Sicer res upoštevajo uredbe Evropske komisije, a vendar obstajajo nacionalne posebnosti, ki jih je potrebno upoštevati. Različnost evalvacijskih pristopov je dobro sprejeta in dobro upravljana v tistih državah, ki so dosegle zrelost na področju vrednotenja. V naslednjih letih bo verjetno tudi v novih članicah eden od izzivov na tem področju doseči tako stopnjo zrelosti pri gradnji evalvacijskih kapacitet, kar je precej bolj zahtevno kot le avtomatični prenos modela strukturnih skladov (Toulemonde, Bjornkilde, 2003, str. 1).

¹⁸ nadgradnja zbirke priročnikov Means

¹⁹ Kohezijske države so Grčija, Irska, Portugalska in Španija.

4.2.1 Evalvacijske skupnosti – stran ponudbe

Evalvacijska skupnost je definirana kot skupina profesionalnih evalvatorjev, ki so dosegljivi, da odgovarjajo na zahteve po evalvacijskih študijah. To je torej stran ponudbe na trgu ponudbe in povpraševanja po vrednotenju. V primeru vrednotenja aktivnosti strukturnih skladov so bili ponudniki evalvacijskih storitev predvsem v privatnem (svetovalna podjetja ali posamični eksperti), pa tudi v neprofitnem sektorju (posamezne univerze ali posamezniki strokovnjaki s tega področja). Taka oblika je bolj pogosta kot tista, ki je opisana v nadaljevanju, predvsem zato, ker je treba stalno skrbeti, da so vrednotenja neodvisna.

Tabela 9: Primerjava prednosti in slabost notranjih in zunanjih evalvatorjev

	Zunanji evalvatorji	Notranji evalvatorji
Prednosti	<ul style="list-style-type: none">• Možnost izbire relevantnih evalvatorjev za različne tipe vrednotenij• Nepriistranskost	<ul style="list-style-type: none">• Zagotovljena stalnost v vrednotenjih, ki si sledijo za isti program; akumulacija znanja in podatkov
Slabosti	<ul style="list-style-type: none">• Težave pri zagotavljanju kakovosti rezultatov; potreba, da se vrednotenja natančno spremlja	<ul style="list-style-type: none">• Potreba, da se nazorno dokaže nepriistranskost Komisiji in drugim partnerjem programa je vprašljiva

Vir: Bachtler et al., 2000, str. 74

Alternativa tem ponudnikom storitev vrednotenja je vzpostavitev notranjih evalvacijskih enot v javnem sektorju, ki so ustanovljene prav zato, da delajo neodvisna vrednotenja državnih aktivnosti na različnih ravneh. Vendar pa se kljub načelni neodvisnosti teh enot pojavlja vprašanje njihove resnične neodvisnosti, ker je njihov lastnik isti kot njihov predmet vrednotenja. Take enote se ukvarjajo predvsem s predhodnimi ocenami in sprotnimi vrednotenji. Bolj pogosta je zato uporaba zunanjih sodelavcev, tudi zaradi zahtev Evropske komisije po jasno razvidnem neodvisnem vrednotenju.

Iz zbranih dokumentov in informacij je očitno, da so evalvacijske skupnosti relativno majhne v manjših državah, kjer opravljajo vsa vrednotenja bolj ali manj isti evalvatorji ali pa za vrednotenja uporabljajo tuje evalvatorje, čeprav to pogosto ni možno zaradi jezikovnih ovir. Pogost način, ki se začne uveljavljati tudi v Sloveniji, je kombinacija domačih in tujih strokovnjakov evalvatorjev (fizičnih ali pravnih oseb), ki ustanovijo konzorcij za izvedbo vrednotenja²⁰.

Podobno kot v manjših državah je tudi v kohezijskih državah (Grčija, Portugalska), kjer je nekaj svetovalcev oziroma svetovalnih hiš specializiranih za vrednotenja strukturnih skladov. Za slovenske razmere je zelo poučen in primerljiv irski primer, kjer obstaja majhna evalvacijska skupnost, pa vendar na zelo visoki strokovni ravni.

²⁰ Primer razpisa SVEZ-a za vmesno vrednotenje projektov Phare, <http://www.sigov.si/svez/>, 10. 11.2003.

Obstajajo pa države (Velika Britanija, Francija, Nemčija), kjer so evalvacijske skupnosti velike in zelo aktivne ter obstaja veliko število evalvatorjev od posameznikov in privatnih svetovalnih podjetij do akademskih oddelkov, ki kandidirajo na razpisih za izvajanje vrednotenja.

4.2.1.1 Izbor evalvatorjev

Pomemben vidik, ki vpliva na razvoj vrednotenja, je tudi odnos med naročnikom vrednotenja in evalvatorji. Obstajata dva pristopa. Naročnik lahko za celotno programsko obdobje v okviru enega razpisa izbere enega evalvatorja, s katerim razvije dolgoročni odnos sodelovanja. Tak pristop je zelo priporočljiv v primeru, ko naročnik vrednotenja ve, da si bosta v relativno kratkem času sledili dve ali več vrednotenj (primer je Severnorenska Vestafalija). Druga možnost je, da naročnik za vsako vrednotenje znotraj enega programskega obdobja preko razpisov izbira vedno novega evalvatorja.

Pri obeh opisanih pristopih so prednosti in slabosti. V primeru, da si dve vrednotenji sledita v relativno kratkem časovnem obdobju, je bolj smiselno izbrati enega samega evalvatorja.

Vstop novih ponudnikov na trg ponudnikov storitev vrednotenja je odvisen tudi od načina izbiranja evalvatorjev. Obstaja možnost poziva znanih ponudnikov storitev vrednotenja, da pripravijo ponudbe, druga možnost pa je odprt razpis za vse, ki se želijo prijaviti in to daje možnost sodelovanja tudi novim ponudnikom storitev vrednotenja.

Tabela 10: Primerjava prednosti in slabosti različnih načinov izbire evalvatorja v programskem obdobju

	Isti evalvator v programskem obdobju	Različni evalvatorji v programskem obdobju
Prednosti	<ul style="list-style-type: none"> • proces priprave na vrednotenje poteka hitreje, ker se manj časa se porabi za razpise • relativno manj časa se porabi za procese seznanjanja evalvatorja s programom, njegovim managementom in sistemom za spremljanje • omogočena je izgradnja dolgoročnih medsebojnih odnosov med naročnikom in evalvatorjem, ki prinašajo s seboj določene kvalitete 	<ul style="list-style-type: none"> • večja konkurenčnost med evalvatorji • lahko je cenejša v smislu stroškov, vendar ni nujno, da je za enak obseg vloženih finančnih sredstev boljša ustvarjena vrednost • omogoča, da se na vsaki stopnji izvajanja programa izbere najboljši strokovnjak za vrednotenje • manj tveganja; če evalvator ne dela dobro, se ga na naslednji stopnji ne izbere več • načeloma se zagotavlja večja nepristranskost evalvatorja
Slabosti	<ul style="list-style-type: none"> • ni konkurenčnosti • ni pritoka novih svežih idej 	<ul style="list-style-type: none"> • potrebno je večkratno prilagajanje izvajalcev programa • večja poraba časa s strani izvajalcev programa za iste stvari • več časa se porabi za spoznavanje programa in njegovih posebnosti

Vir: Bachtler, Taylor, 1999, str. 123

V primeru t.i. odprtega poziva za izvedbo vrednotenja lahko nastopi problem kakovosti prijaviteljev, ki so ga v Italiji, kjer je tak pristop stalnica, rešili s podrobno opredeljenimi

pogoji poteka vrednotenja, ki prijaviteljem določajo izvedbo vrednotenja. Na tak način so dejansko privilegirani najbolj izkušeni evalvatorji, obenem pa to predstavlja vstopno oviro novim ponudnikom vrednotenja. Tako stanje je moč preseči s povezovanjem novih ponudnikov z že izkušenimi, kar tudi pozitivno vpliva na prenos znanja in izkušenj.

V nekaterih primerih predstavljajo vstopno oviro in posledično povzročajo omejen obseg evalvatorjev tudi geografske omejitve. Evalvacijske metode, ki potekajo od spodaj navzgor, in pogostokrat tudi sami partnerji zahtevajo, da so evalvatorji blizu programskega področja, za katerega poteka vrednotenje. Vendar imajo lahko ti evalvatorji pomanjkljivo znanje o vrednotenjih določenih vsebin, zato je smiselno, da se v takem primeru povežejo z drugim strokovno uveljavljenim evalvatorjem ali akademskimi krogi, ki prinesejo v strokovno skupino dodatna znanja in izkušnje. Tak proces prispeva k prenosu znanja in izkušenj iz strokovnih, akademskih institucij v regionalno okolje. Sodelovanje se lahko izpelje med domačimi in tujimi evalvatorji, pri čemer obliko sodelovanja lahko predlaga tudi naročnik vrednotenja.

4.2.1.2 Združenja za vrednotenje

Pomemben indikator, ki kaže na prisotnost oziroma pomen vrednotenja v neki družbi, je tudi prisotnost evalvacijskih združenj, ki prispevajo k razvoju kakovosti in kvantitete akterjev vključenih v vrednotenje strukturnih skladov. Po letu 1990 se število teh združenj tako nacionalnih kot tudi mednarodnih po državah stalno povečuje. Osnovni cilj teh združenj je izmenjava znanj in izkušenj pa tudi razvoj evalvacijskih kapacitet za različna vsebinska področja oziroma discipline.

Večina teh združenj se torej ukvarja z vrednotenji v širšem vsebinskem obsegu, kljub temu pa vrednotenje strukturnih skladov predstavlja glede na pomembnost in obseg področja, ki ga pokriva, eno od ključnih področij. Kritika tistih, ki delujejo v praksi, je, da se ta združenja preveč ukvarjajo s teoretičnimi pristopi kot pa s pripravo praktično uporabnih procesov za vrednotenje. Vsekakor je pozitivna stran povezovanja evalvatorjev v taka združenja izmenjava znanja in izkušenj ter širjenje kroga evalvatorjev, ki se vključujejo v združenja.

Kot osrednja točka za srečevanje in sodelovanje evalvatorjev ter izmenjavo in širjenje novih znanj lahko deluje tudi kakšna druga institucija in torej ni nujno ustanavljati združenja. Tak primer je Avstrija, kjer to funkcijo izvaja inštitut za prostorsko planiranje²¹.

²¹ OIR- Österreichisches Institut für Raumplanung - <http://www.oir.at/>

Tabela 11: Članice Evropske unije, kjer so ustanovljena nacionalna združenja za vrednotenje

Država članica	Združenje za vrednotenje (spletna stran)
Belgija	Société Wallonne de l'Évaluation et de la Prospective (http://www.prospeval.org)
Danska	Dansk Evaluerings Selskab (http://www.danskevalueringsselskab.dk)
Finska	Finnish Evaluation Society (http://www.finnishevaluationsociety.net)
Francija	Société Française de l'Évaluation (http://www.sfe.asso.fr/)
Nemčija	Deutsche Gesellschaft für Evaluation (http://www.degeval.de)
Italija	Associazione Italiana di Valutazione (http://www.valutazione.it)
Nizozemska	Vide (http://www.videnet.nl , Vereniging voor Beleidsonderzoek http://www.beleidsonderzoek.nl)
Poljska	Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne (http://www.pte.org.pl/)
Španija	Sociedad Española de Evaluación (http://www.idr.es)
Švedska	Utvärderarna (http://www.statskontoret.se/utvarderarna/hem.html)
Velika Britanija	UK Evaluation society (http://www.evaluation.org.uk)

Vir: European Evaluation Society, <http://www.europeanevaluation.org/community/europe/index.html>, 10. 5. 2004

4.2.2 Primera dobrih praks v Avstriji in v Nemčiji

Avstrija: Vzpostavitev točke »Checkpoint EVA²²«

Pred vstopom v Evropsko unijo Avstrija ni imela tradicije v vrednotenju regionalne razvojne politike. Vrednotenje strukturnih skladov jim je v začetku predstavljalo dodatno obveznost, ki jo pač morajo izpolniti zaradi Evropske komisije, sčasoma pa so ugotovili namen in koristnost evalvacijskih študij. Ključnega pomena za razvoj vrednotenja je bila ustanovitev točke EVA, ki je pod okriljem avstrijskega inštituta za prostorsko planiranje.

Točka EVA predstavlja jedro informacij o vrednotenju in evalvacijski dokumentaciji s poudarkom na vrednotenju strukturnih skladov. Na tej točki so med drugim dosegljivi: podatkovna baza vseh evalvacijskih projektov v Avstriji, vključno s projekti, ki so načrtovani, se izvajajo ali so končani; spletne strani z novicami in novostmi s področja vrednotenja; forum za izmenjavo teoretičnih in metodoloških vprašanj med evalvatorji in vsem ostalimi zainteresiranimi. Točka EVA omogoča tudi uporabo knjižnice inštituta, kjer je dosegljiva različna literatura s področja spremljanja in vrednotenja ter dokumenti in poročila evropskih institucij, ki se nanašajo na spremljanje in vrednotenje. Točka EVA vsebuje tudi podatke o evalvatorjih, evalvacijskih institucijah in opise evalvacijskih aktivnosti, s katerimi se ukvarjajo te institucije.

Nemčija: Sodelovanje evalvatorjev in organov upravljanja v regiji Severnorenška Vestfalija
V tej regiji velja za vrednotenje obsežnost in trajnost: obsežnost v smislu celovitosti evalvacijske skupine, ki opravi vrednotenje in trajnost zaradi istega konzorcija evalvatorjev

od vmesnega vrednotenja za obdobje 1994-1996 dalje. Stalnost pri izbiri evalvacijske skupine evalvatorjem omogoča poglobljeno razumevanje regionalnih struktur in delovanja. Ti evalvatorji imajo prednost v tem, da spoznajo regijo tako, kot jo lahko le v določenem daljšem časovnem obdobju. Konzorcij evalvatorjev sestavljajo predstavniki treh partnerjev:

- ❖ evalvatorji iz lokalnega okolja, ki imajo znanje in tekoče informacije o regiji;
- ❖ svetovalci, ki so specializirani v poznavanju vrednotenj strukturnih skladov;
- ❖ nizozemski evalvatorji, ki vnesejo v vrednotenje mednarodno perspektivo.

Predstavniki organa upravljanja v Severnorenski Vestfaliji so prepričani, da taka skupna kombinacija znanj in izkušenj treh partnerjev daje mnogo boljše rezultate, kot bi jih dal posamičen partner iz konzorcija. Trajnost sodelovanja med organom upravljanja in tem konzorcijem je rezultat dobrih rezultatov, ki jih dajejo vrednotenja, ki jih konzorcij opravi. Taka oblika sodelovanja je zelo učinkovita, če se ve, da si bosta v relativno kratkem času sledili dve vrednotenji. Tak je primer za programsko obdobje 2000-2006, ko bosta morali biti dvakrat izvedeni vmesni vrednotenji (2003 in 2005)..

4.3. Kultura vrednotenja

Kultura vrednotenja je zelo poememben element krepitve evalvacijskih skupnosti in s tem evalvacijskih kapacitet. Za primerno vključenost vrednotenja v vodenje in izvajanje politike, se mora razviti kultura, ki podpira učenje in skrbi za prenos pozitivnih izkušenj iz sedanjih in preteklih aktivnosti v prihodnje (The Guide, 2003, str. 17).

Sklepali bi lahko, da več kot je evalvacijskih kapacitet, močnejša je kultura vrednotenja. Obstajajo pa tudi izjeme. Na Irskem obstaja relativno majhna evalvacijska skupnost, a so v zadnjih letih zavidljivo razvili kulturo vrednotenja, medtem ko je v Nemčiji ravno obratno. Nizka stopnja kulture vrednotenja se kaže v odnosu naročnikov in izvajalcev vrednotenja do samega vrednotenja, saj še samim udeležencem ni jasna njihova lastna vloga. Za naročnike ni dvoma, da mora biti vrednotenje izvedeno, vendar pa so rezultati vrednotenja redko uporabljeni. Vrednotenje sicer mora biti izvedeno, toda več kot je neizogibno, naročnikov vrednotenje ne zanima. Prav tako tudi izvajalci vrednotenj nimajo jasnega razumevanja, kaj pomeni biti evalvator in temu primerne so po vsebini tudi njihove evalvacijske študije (Schwab, 2003, str. 5). Kaže pa se, da je na splošno v državah članicah interes po krepitvi evalvacijske kulture prisoten in se povečuje (Evaluation Socio Economic Development - seminarsko gradivo, 16. 9. 2003).

Dejstvo je, da na določeni točki krepitve evalvacijskih kapacitet in uporabe vrednotenja uredbe ne zadostujejo več, ampak mora vrednotenje postati sestavni del življenja. Bistvene značilnosti kulture vrednotenja se odražajo v standardih²³ in smernicah²⁴, ki jih sicer

²² Austrian Focal Point for Evaluation of Regional Policy and Regional Policy Programmes

²³ Standard je s strani ekspertov enotno sprejeto načelo, ki določa oziroma predpisuje, kako naj poteka vrednotenje in kakšne kakovosti naj bo.

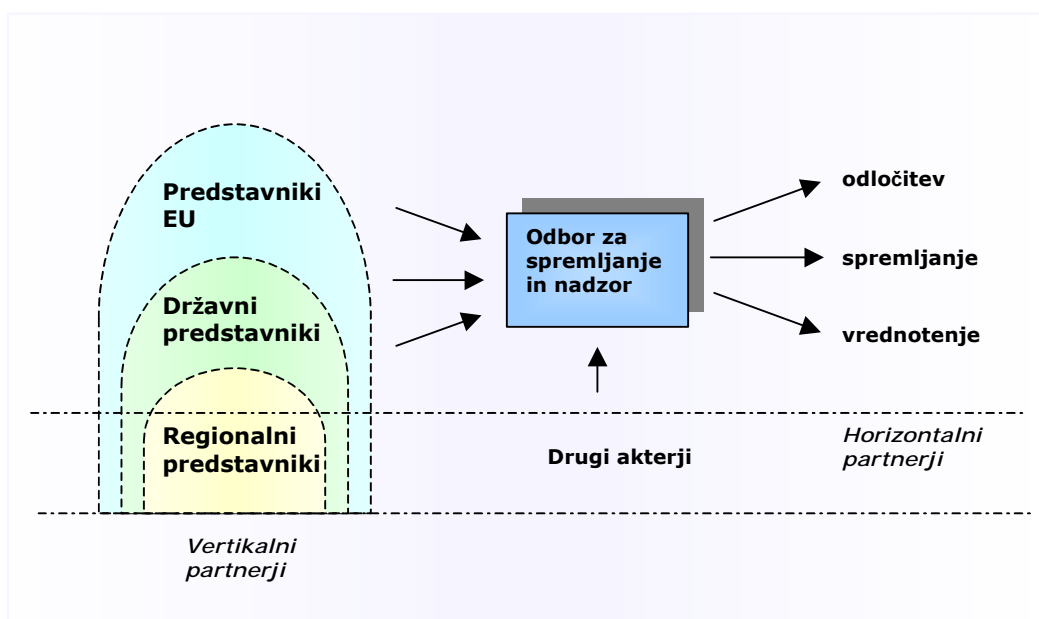
definirajo v nacionalnih združenjih za vrednotenje (Loud, 2003, str. 3). Standardi pa zagotavljajo oziroma dvigujejo kakovost vrednotenij (Schwab, 2003, str. 2).

4.3.1 Vzpodbujanje vključevanja partnerjev v procese vrednotenja

Celotno programiranje aktivnosti strukturnih skladov je zasnovano na partnerskem principu (horizontalno in vertikalno), zato je smiselno, da se tudi v vrednotenju aktivno vključi čim večje število partnerjev. Pomembno načelo, ki velja pri financiranju aktivnosti strukturnih skladov, je načelo dodatnosti, kar pomeni, da se programi, ki se deloma sofinancirajo iz strukturnih skladov, sofinancirajo tudi z nacionalnimi in regionalnimi (lokalnimi) finančnimi sredstvi. Načelo dodatnosti temelji na tem, da Evropska unija podpira ekonomski in socialni razvoj, pri čemer pa mora vsaj tako aktivno, kot je pred pridobivanjem sredstev iz strukturnih skladov, sodelovati oziroma prispevati k razvoju nekega področja tudi država sama. Kar z drugimi besedami pomeni, da predstavlja sofinanciranje s strani strukturnih skladov le dodatek k siceršnjim nacionalnim in regionalnim oziroma lokalnim finančnim virom. Kombinacija različnih finančnih virov pri izvajanju nekega programa pa odločilno vpliva na vse nadaljnje faze v izvajanju programa in tudi na proces vrednotenja.

Oblikovanje in izvajanje sofinanciranih programov zahteva tudi postavitev skupnih ciljev, postavitev pogodbenega okvira za izvajanje ter vzajemno zaupanje. V primeru strukturnih skladov je vzpostavljeno tesno sodelovanje med Komisijo in vsemi kompetentnimi oblastmi z vsako državo članico na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, kar predstavlja vertikalno partnerstvo. Obstajajo pa tudi številne oblike horizontalnega partnerstva: geografsko, sektorsko, administrativno ...

Slika 9: Partnerski princip delovanja strukturnih skladov



Vir: Evaluation design and management, 1999, str. 32

²⁴ Smernica je usmeritev, ki naj bi pomagala evalvatorjem in njihovi publiki, da dosežejo zahteve evalvacijskih standardov; strategija, da se izognejo napakam pri izvajanju standardov.

Vertikalno partnerstvo, ki poteka med različnimi administrativnimi ravni, predstavlja priložnost za razvoj pluralističnih vrednotenj, znanih kot »četrt generacija«, hkrati pa lahko prinese vrsto ovir, ki jih je potrebno razrešiti. Vrednotenje v partnerstvu mora upoštevati različna pričakovanja partnerjev in iskati konvergenco med njihovimi različnimi pogledi, poleg tega je soočeno z dejstvom, da vsi partnerji niso zastopani v projektu z enakim deležem. Dejstvo je tudi, da je vrednotenje bolj kakovostno, če so razmerja med partnerji uravnotežena oziroma eden od partnerjev ni izstopajoč.

Aktivno sodelovanje partnerjev v procesu vrednotenja prinaša več prednosti:

- ❖ dvigne profil vrednotenja med partnerji;
- ❖ prispeva k bolj realističnem pričakovanju končnih študij vrednotenja;
- ❖ prispeva k ažurnosti poročil, s tem ko so povratne informacije prej dosegljive;
- ❖ zagotavlja širše seznanjanje z rezultati študij vrednotenja in njihovo sprejemanje.

Preko uporabnikov vrednotenj (naročnikov), ki so motivirani za izvajanje procesov vrednotenja in jih zanimajo rezultati vrednotenj ter vedo, da jih bodo koristno uporabili pri svojem nadaljnjem delu, pa se vzpostavlja tudi pozitiven odnos do vrednotenja oziroma evalvacijske kultura. Na drugi strani so izvajalci vrednotenj, ki jim je prav tako v interesu, da se vzpostavi pozitiven odnos do vrednotenja in si prizadevajo pripomoči k temu s profesionalnim pristopom do vrednotenja in s kakovostjo.

Države skrbijo za vključevanje partnerjev v procese vrednotenja na različne načine, najpogosteje z ustanavljanji regionalnih ali nacionalnih upravnih odborov za vrednotenje, v nekaterih državah tudi t.i. programskih sekretariatov. Regionalno upravni odbori spremljajo potek vrednotenja od definiranja ciljev, postavitve pogojev do dokončanja poročil, v nekaterih primerih tudi do končne uporabe ugotovitev evalvacijskih študij. Nacionalni upravni odbori, ki imajo vsebinsko podobno funkcijo, pa so značilni za kohezijske države.

Pozitivna stran vzpodbujanja partnerskega odnosa pri vrednotenju se sploh v regijah kaže tudi v dvigu kakovosti opravljenih vrednotenj. Ugotovljeno namreč je, da ko postanejo regije bolj aktivno vključene v vrednotenje tako pri določanju pogojev poteka vrednotenja kot tudi nadzorovanju izvajanja vrednotenja, se izboljša tudi kakovost evalvacijskih študij oziroma poveča koristnost vrednotenj za programsko administracijo. Ena od glavnih koristi, ki izhajajo iz rednih naročanj vrednotenj, je tudi večja kredibilnost programov za širša regionalna partnerstva. Že samo sodelovanje partnerjev v postopkih izvajanja vrednotenj ima pozitiven učinek, izboljšajo se tokovi informacij in dvigne poznavanje programov, ki potekajo v regiji.

V zadnjih letih je zato očiten trend v smeri večje regionalizacije, ki jo vzpodbujajo strukturni skladi, nanj pa vplivajo tudi drugi razlogi. Regionalne institucije in identitete postajajo vedno močnejše. Tako je odgovornost za upravljanje programov strukturnih

skladov v večji meri odvisna od lokalnih oblasti, kar v neki obliki pomeni večjo politizacijo aktivnosti strukturnih skladov. Odnosi med ključnimi interesenti in partnerji postajajo bolj zahtevni in kompleksni. Vsi ti faktorji pa pomenijo, da mora vrednotenje upoštevati politične dimenzije na lokalnih in regionalnih ravneh (Malan, 2003, str. 16).

Polno lastništvo vrednotenja je doseženo, ko regionalne in nacionalne oblasti postanejo tako zainteresirane v evalvacijskem procesu, da lahko izrazijo jasne prioritete glede tega, kakšno vrednotenje potrebujejo, kakšen časovni okvir najbolj ustreza njihovi politični agendi in katera so vprašanja, na katera želijo odgovore. V tem primeru se lahko zgodi, da pridejo regionalne ali nacionalne potrebe v konflikt z okvirom Evropske unije in so potrebna pogajanja s Komisijo, da bi se upoštevala pravila EU v prilagojenem obsegu (Toulemonde, Bjornkilde, 2003, str. 4).

4.3.2 Primera dobrih praks v Franciji in na Finskem

Finska: Vključevanje partnerjev v proces vrednotenja

Za Finsko ni značilna koordinacija procesov vrednotenja na nacionalni ravni, v nekaterih primerih pa deluje zelo dobro v okviru posameznih ministrstev. Tak primer je organiziranost vrednotenja aktivnosti Evropskega socialnega sklada.

Ustanovili so nadzorno skupino za vrednotenja aktivnosti Evropskega socialnega sklada, da pospešuje intenziven, odprt in stalen dialog med vsemi akterji, ki so vključeni v ta vrednotenja. Nadzorna skupina je bila ustanovljena dolgoročno in ne le za posamezna obdobja, ko se izvajajo predhodno, vmesno in končno vrednotenje, kar omogoča bolj strateški pristop k vrednotenju ter prispeva k postopni in temeljiti krepitvi znanja in izkušenj med sodelujočimi. Delo skupine zelo cenijo vsi vključeni v vrednotenja, ki radi sodelujejo na sestankih skupine, da pridobijo najnovejše informacije. Zaradi velike udeležbe na teh sestankih obstaja nevarnost, da se bo kakovost razprave med strokovnjaki zmanjšala.

Ta primer nas nauči, da mora imeti taka evalvacijska skupina jasno določeno vlogo in cilje in da je smiselno poskrbeti, da delovna skupina na strateški ravni nemoteno deluje. Zaključke skupine in vse praktične informacije, ki so dorečene, pa morajo biti zainteresirani javnosti posredovane na korekten način.

Primer dobre prakse vključevanja partnerjev v proces vrednotenja predstavlja na programski ravni priprava evalvacijskega načrta. Nekaj finskih evalvacijskih skupin se je odločilo za pripravo evalvacijskega načrta, ki vsebuje natančno razdelavo procesa vrednotenja z vsemi časovnimi mejniki, cilji in vlogami posameznih sodelujočih partnerjev. Evalvacijski načrt pomaga k večji jasnosti procesa vrednotenja, vzpodbuja vključevanje in večja odgovornost posameznih partnerjev ter zagotavlja bolj strateško načrtovanje.

Evalvacijski načrt v pisni obliki torej omogoča večjo jasnost in transparentnost drugače zahtevnega procesa vrednotenja.

Francija: Dnevi izmenjave znanja in izkušenj

Dnevi izmenjave znanja in izkušenj so organizirani po končanem krogu vrednotenj v programskem obdobju predvsem za izmenjavo znanja in izkušenj ter praktičnih vidikov izvedbe vrednotenj. Sodelujejo nacionalni eksperti, upravljalci regionalnih razvojnih programov, evalvatorski strokovnjaki in vsi, ki se zanimajo za vrednotenje. Cilj takih srečanj je pregled izkušenj iz vrednotenj preteklega programskega obdobja, vzpodbujanje bodočih vrednotenj in prenos novega znanja.

Pred organizacijo takih dni izvedejo anketo med naročniki vrednotenj, ki pokriva predvsem dve področji: proces vrednotenja in koristnost uporabe rezultatov. Pripravijo se tudi dokumenti za pregled aktivnosti vrednotenja, ki so bile izvedene. To omogoča vsaki regiji, da umesti lastne prakse v širši kontekst in od drugih regij dobi izkušnje in znanja. V tem kontekstu so obdelane naslednje vsebine:

- ❖ kako je funkcija vrednotenja umeščena v upravljanje programa,
- ❖ kako so evalvatorji izbrani in kakšni so stroški študij,
- ❖ kako so študije upravljane s posebnim poudarkom na partnerskem odnosu,
- ❖ prispevek sistemov za spremljanje k izvedbi vrednotenja,
- ❖ učinki evalvacijskih študij na rezultate programa.

Na teh dnevih tudi opredelijo vsebinska področja, ki jih je v prihodnosti potrebno okrepiti za izboljšanje vrednotenj programov strukturnih skladov. Prednosti takih dni so naslednje:

- ❖ krepitev partnerskega pristopa, kjer se srečajo vsi glavni akterji, ki sodelujejo pri vrednotenju, izmenjajo izkušnje in pripravijo priporočila, kako izboljšati vrednotenje v prihodnosti;
- ❖ naročniki vrednotenj spoznajo različne evalvatorje z različnimi znanji, na katere se lahko obrnejo ob bodočih potrebah po vrednotenju;
- ❖ vrednotenje je bolj sprejeto kot del širšega procesa, kjer so ravno tako pomembne tudi povratne informacije o vrednotenju in dobre prakse ter izmenjava izkušenj;
- ❖ vse regije profitirajo iz dobrih praks posameznih regij.

5. Evalvacijske metode

Strokovno področje metod vrednotenja je zelo obsežno, zato bodo v tem poglavju predstavljeni le temeljni okviri, ki zajemajo osnovne koncepte in tehnike za vrednotenje aktivnosti strukturnih skladov.

Na področju vrednotenja socio-ekonomskih in drugih programov obstajajo številni priročniki, ki glede na različne kriterije razvrščajo številne evalvacijske metode in tehnike. Vsekakor velja omeniti klasično delo s tega področja, ki sta ga napisala Rossi in Freeman z

naslovom Program Evaluation Kit²⁵. V sklopu programa Means je bil za vrednotenje aktivnosti strukturnih skladov pripravljen priročnik z osnovnimi evalvacijskimi metodami in tehnikami. Kasneje je bil posodobljen v dodatku The Guide.

Evalvacijske tehnike in orodja se združujejo po skupinah v različne metode. Metode se lahko osredotočajo na zbiranje oziroma analizo podatkov in informacij, lahko so kvantitativne ali kvalitativne, lahko poskusijo opisati, razložiti, predvideti in posredovati informacije o neki aktivnosti. Izbira metode izhaja iz evalvacijskih vprašanj in vrste povpraševanja. Bolje kot evalvator pozna različne metode in njihove prednosti ter pomanjkljivosti, lažje se v dani situaciji odloči in izbere najbolj primerne metode za izvedbo vrednotenja, ki ga zahtevajo naročniki vrednotenja (The Guide, 2003, str. 54).

5.1. Osnovna metodološka pristopa k vrednotenju aktivnosti strukturnih skladov

Obstaja več kriterijev, po katerih lahko razvrščamo evalvacijske tehnike. Pri vrednotenju aktivnosti s strukturnih skladov se pojavljata dva osnovna metodološka pristopa, po katerih so različne tehnike in orodja razvrščene v metode od spodaj navzgor (*ang. bottom-up methods*) in metode od zgoraj navzdol (*ang. top-down methods*). Metode od zgoraj navzdol vključujejo uporabo makroekonomskih modelov in statističnih tehnik, medtem ko se metode od spodaj navzgor zanašajo predvsem na analize podatkov za spremljanje programov, analize končnih upravičencev in ostale empirične analize.

Uporaba teh metod po državah je različna. Izkazalo pa se je, da je bil v državah, kjer so izvajali obsežne razvojne programe, predvsem programe Cilja 1 v kohezijskih državah, prevladujoč in bolj smiseln pristop k vrednotenju od zgoraj navzdol. V državah kot so Velika Britanija, Danska, Nemčija, Francija in Finska, kjer so izvajali manj obsežne in med seboj bolj ločene razvojne programe, pa so bile pogosteje uporabljene metode od spodaj navzgor, ob tem da so občasno te metode kombinirali tudi z metodami od zgoraj navzdol. Na Finskem in v Italiji so v vrednotenjih programov, ki so bili sofinancirani iz sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj, pogosto uporabili obe vrsti metod, prav tako je bilo na Nizozemskem in v Španiji za področje aktivnosti, sofinanciranih iz Evropskega socialnega sklada (Bachtler et al, 2000, str. 103).

Prednost metod od zgoraj navzdol je v tem, da zajamejo celoten vpliv in neto učinke intervencij, temeljna slabost pa v tem, da je težko izolirati učinke, ki so posledica samo aktivnosti strukturnih skladov in ne ostalih razvojnih politik in trendov, ki potekajo istočasno v neki državi. Težavnost teh metod je v pridobivanju t.i. čistih podatkov, ki se vežejo le na aktivnosti, sofinancirane iz strukturnih skladov.

²⁵ Rossi P. H., Freeman H. E.: Evaluation : a Systematic Approach (5th edition), Newbury Park CA: Sage, 1993. Program Evaluation Kit, Center for Study of Evaluation, University of California. Newbury Park CA: Sage.

Metode od spodaj navzgor so presegle navedene slabosti tehnik od zgoraj navzdol, saj v večini primerov omogočajo, da se identificirajo učinki in vplivi posameznih programov strukturne politike. Kljub temu pa je proces zbiranja oziroma agregiranja podatkov najprej na projektni ravni in kasneje na ravni programa zahtevno opravilo, ki večkrat ne omogoča zajetja širšega vpliva in neto učinkov intervencije strukturnih skladov (Malan, 2003, str. 2). Prav tako lahko osredotočanje na posamezne komponente programa in ne na program kot celoto povzroči zgrešitev sinergijskih učinkov, ki so nastali (Bachtler et al, 2000, str. 104).

Izkušnje, pridobljene z uporabo različnih tehnik za izvajanje vrednotenj, so pokazale, da je za čim boljšo izvedbo vrednotenja aktivnosti strukturnih skladov smiselna kombinirana uporaba metod od spodaj navzgor in od zgoraj navzdol ter sinteza rezultatov obeh pristopov (Malan, 2003, str 3). Oba pristopa morata biti sprejeta kot komplementarna in ne kot konkurenčna (Bachtler et al, 2000, str. 7).

Drugi kriterij, ki je pogost pri razvrščanju posameznih tehnik oziroma metod, je delitev na kvalitativne in kvantitativne. Enaka delitev obstaja tudi pri vrstah podatkov. Vendar pa je ločnico med kvalitativnostjo in kvantitativnostjo velikokrat težko natančno postaviti. To je še posebej očitno v primerih, ko so pridobljeni podatki kvalitativne narave (intervjuji, vprašalniki, opazovanja ...), obdelani pa so s kvantitativnimi tehnikami. Prav tako so rezultati kvantitativnih analiz mnogokrat jasni in razumljivi le, če so jim dodane kvalitativne razlage.

5.2. Izbor metod in tehnik za vrednotenje

Potrebe in želje naročnikov vrednotenja se posredno odražajo tudi v izboru metod in tehnik za vrednotenje. Izbor primernih metod namreč izhaja iz evalvacijskih vprašanj, na katera je z vrednotenjem potrebno odgovoriti ter iz vrste povpraševanja (*ang. mode of enquiry*), ki je lahko vzorčno, pojasnjevalno ali usmerjevalno. Izkazalo se je, da ni najbolje, da naročniki natančno določijo evalvacijske metode in tehnike, po katerih želijo, da je vrednotenje izvedeno, ampak da to prepustijo evalvatorjem. Strokovnost in poznavanje ter občutek za izbor primernih metod in tehnik za vrednotenje je namreč eden pomembnih kriterijev, ki jih je potrebno upoštevati pri izboru pravega evalvatorja. Vsekakor pa je smiselno, da naročniki definirajo, kaj želijo in pričakujejo od vrednotenja in na katera evalvacijska vprašanja je potrebno odgovoriti.

Predlagani izbor metod in tehnik torej izhaja iz vrste vrednotenja ter potreb in želja naročnikov vrednotenja. Evalvator je pravilno izbral metode in tehnike za izvedbo vrednotenja, če bo lahko odgovoril na postavljena evalvacijska vprašanja.

Vsaka metoda in tehnika ima svoje prednosti in slabosti. Prav tako se uporabljajo metode večinoma v situacijah, ki so daleč od idealnih pogojev za izvedbo. Pri vsakem vrednotenju morajo torej biti izbrane tehnike uporabljene tako, da je omogočeno koriščenje njihovih prednosti ob hkratnem prepoznavanju njihovih omejitev. Prav zaradi omejitev, ki jih vsaka

tehnika oziroma metoda ima, je pri vsakem vrednotenju smiselna kombinacija več tehnik in ne uporaba ene same metode. S kombinacijo različnih tehnik oziroma metod je mogoče omiliti pomanjkljivosti posameznih metod in končni rezultat je tako boljši. Primeren izbor metod in tehnik pa je odvisen od izkušenj evalvatorja.

Pri izboru metod in tehnik se evalvator odloča tudi glede na:

- ❖ vrsto socio-ekonomske intervencije;
- ❖ namen vrednotenja: preveriti odgovornost, izboljšati upravljanje razvojnega programa, ugotoviti kaj deluje v katerih okoliščinah ...;
- ❖ fazo cikla, v kateri se nahaja program oziroma politika: analiza prihodnjega stanja (predhodno vrednotenje), analiza preteklega stanja (vmesno, končno vrednotenje);
- ❖ fazo, v kateri se nahaja vrednotenje: oblikovanje vrednotenja, pridobivanje, analiziranje podatkov, priprava mnenja, zaključkov ... (The Guide, 2003, str. 105).

V nadaljevanju je na kratko predstavljena uporabnost različnih metod in tehnik glede na zgoraj našteje kriterije.

5.2.1 Evalvacijske metode glede na vrsto socio-ekonomske intervencije (področja sodelovanja strukturne politike)

Strukturna politika sodeluje na različnih področjih socio-ekonomskega razvoja članic Evropske unije, kar se odraža tudi v potrebi po različnih vrstah metod in tehnik, ki omogočajo korektno vrednotenje teh aktivnosti. Nikakor to ne pomeni, da je za določeno vrsto aktivnosti predpisana določena tehnika vrednotenja, a vseeno obstajajo skupine tehnik in metod, ki so primernejše za določene vrste aktivnosti kot druge.

Aktivnosti, sofinancirane s strani strukturnih skladov, je mogoče deliti na:

- ❖ različne aktivnosti glede na vsebino, in sicer po posameznih sektorjih (transport, gospodarstvo ...) in politikah (politika zaposlovanja, socialna politika ...);
- ❖ aktivnosti, ki podpirajo isto temo skozi različna vsebinska področja, torej horizontalne teme;
- ❖ aktivnosti, ki zavzemajo določen teritorij (celotno državo, eno regijo ali manjše področje v okviru regije).

Evalvacijske metode in tehnike, ki so s strani Evropske unije priporočljive za vrednotenje posameznih vsebin in horizontalnih tem, sofinanciranih iz strukturnih skladov, so v obliki preglednic predstavljene v Prilogah 3 in 4.

Izbor metod in tehnik za vrednotenje različnih vsebin

Evalvacijske metode in tehnike morajo ustrezati vsebinskemu področju, ki ga vrednotijo, zato se najbolj primerne tehnike za vrednotenje aktivnosti strukturnih skladov npr. s

področja kmetijstva razlikujejo od najbolj primernih tehnik za vrednotenje aktivnosti s področja vzpodbujanja razvoja človeških virov ali s področja znanosti in tehnologije. Evropska unija je v okviru priročnika The Guide pripravila tudi poseben zvezek s priporočili za izvajanje vrednotenja posameznih vsebinskih področij. Zvezek vsebuje tudi najbolj priporočljive metode, primere indikatorjev po vsebinskih področjih in tudi priporočila, katere podatke je smiselno spremljati po posameznih vsebinskih področjih za uspešno izvedbo vrednotenja.

Kljub tem priporočilom je pomembno, da evalvatorji, ki vrednotijo aktivnosti strukturnih skladov na posamičnih vsebinskih področjih, ne postanejo preveč omejeni na metode, ki so priporočljive in so jih vajeni uporabljati na svojem področju vrednotenja. Dobri evalvatorji aktivnosti posameznih vsebinskih področij so namreč tisti, ki so inovativni pri svojem delu, spremljajo novosti na širšem področju vrednotenja in ne samo na svojem področju dela ter so odprti do spoznavanja novih tehnik, ki jih lahko koristno uporabijo pri svojem delu. Ne smejo dopustiti, da jih vrednotenje aktivnosti enega samega vsebinskega področja izolira od širše evalvacijske skupnosti in napredka na področju vrednotenja (The Guide, 2003, str. 110).

Izbor metod in tehnik za vrednotenje horizontalnih tem

Vrednotenje horizontalnih tem je zelo zahtevna in kompleksna naloga, ki zahteva zbiranje podatkov o posamezni horizontalni temi na različnih vsebinskih področjih, kjer so se izvajale aktivnosti strukturnih skladov. Stalna dilema je, kako definirati indikatorje, ki bodo uporabni za merjenje posamičnih horizontalnih tem skozi vsa vsebinska področja, zato se pogostokrat za vrednotenje horizontalnih tem uporabljajo različna merila po posameznih vsebinskih področjih, iz katerih je potem pripravljena celovita kvalitativna ocena horizontalne teme. Novost na področju vrednotenja horizontalnih tem v Nemčiji in na Škotskem je uporaba primerjave vrednotenj iste horizontalne teme v različnih razvojnih programih (Kugler et al, 2003, str. 18). Uporaba metod in tehnik se razlikuje tudi glede na vrsto horizontalnih tem, kar je prikazano v naslednjih primerih.

Pri vrednotenju horizontalne teme *zagotavljanje enakih možnosti* se razlikujejo metode vrednotenja glede na mikro in makro raven. Na makro ravni se uporabljajo kvantitativne metode, kot so anketni vprašalniki po pošti in analize statističnih podatkov, pridobljenih s strani različnih institucij, ki zbirajo te podatke. Na mikro ravni pa se preverjajo predvsem izkušnje posameznikov, ki se jim skuša zagotoviti bolj enakopraven položaj v družbi, in sicer z uporabo kvalitativnih metod kot so intervjuji, primeri najboljših praks, fokusne skupine ...

Trajnostni razvoj je horizontalna tema, ki se vpenja tako rekoč v vsako vsebinsko področje razvojnih programov, zato zahteva vključitev različnih metod in tehnik pri vrednotenju. Potrebne so tako kvantitativne metode, kot je analiza stroškov in koristi, kot tudi kvalitativne metode, ki vključujejo najboljše prakse in mnenja strokovnjakov s področja

trajnostnega razvoja. Glede na pomen trajnostnega razvoja v prihodnosti je potrebno vključiti tudi vidik prihodnosti preko evalvacijskih metod kot so Delphi metoda in različne tehnike predvidevanja.

Izbor metod in tehnik za vrednotenje aktivnosti, ki pokrivajo določen teritorij

Kadar predstavljajo sredstva iz strukturnih skladov precejšen delež glede na gospodarstvo upravičenega področja ter je to področje dovolj veliko (cela država ali velika regija) so postavljeni osnovni pogoji za uporabo ekonometričnih modelov. V takih primerih lahko za vrednotenje aktivnosti strukturnih skladov evalvatorji uporabijo različne tehnike iz regionalne ekonomike ali makroekonomije, med drugim tudi input-output analizo, ekonometrične modele in t.i. shift-share analizo, ki prenaša nacionalne gospodarske trende na gospodarstvo regije. Pri slednji se ugotavlja razlika med dejanskim stanjem, ko regija dobiva pomoč iz strukturnih skladov in namišljeno situacijo, kakršna bi bila, če regija ne bi dobivala te pomoči in bi sledila nacionalnim trendom. Razlika predstavlja vpliv razvojnega programa na gospodarski razvoj regije.

Kadar je potrebno izvesti vrednotenje intervencij strukturnih skladov z bolj omejenim področjem delovanja, so smiselne globinske analize vzročnih povezav med intervencijami in njihovimi posledicami. V ta namen se lahko uporabijo različne tehnike od variančne analize, faktorske analize, Delphi metode, primerjalnih skupin, regresijske analize ter tudi primere najboljših praks, skupinske intervjuje in različne tehnike opazovanja.

V primeru, da se izvajajo vrednotenja za neko zaokroženo lokalno področje, je priporočljivo uporabiti tudi metode in tehnike vrednotenja, ki aktivno vključijo predstavnike iz tega okolja, posebej vse zainteresirane za izvedbo in rezultate vrednotenja. Glede na to, da lokalni razvoj večinoma predstavlja proces, ki poteka in se razvija skozi čas, je smiselno uporabiti tudi evalvacijske metode, ki omogočajo spremljanje razvoja terminsko, kot so npr. panelne študije, ki so večkrat ponovljene (The Guide, 2003, str. 113).

5.2.2 Evalvacijske metode glede na namen vrednotenja

Izbor evalvacijskih metod in tehnik se razlikuje tudi glede na namen vrednotenja, ki ga želijo doseči evalvatorji, ki pa morajo upoštevati želje in potrebe naročnikov vrednotenja.

Če je osnovni namen vrednotenja povezan z *načrtovanjem programa in učinkovito rabo virov*, pridejo v poštev predvsem metode za ugotavljanje alokacije virov in ekonomske učinkovitosti kot so analize vplivov, analize stroškov in koristi pa tudi input-output analize.

Kadar je osnovni namen vrednotenja *ugotavljanje odgovornosti*, so smiselne predvsem metode za presojo delovanja programa glede na postavljene standarde ter uporabo pomembnih kriterijev uspeha in izvedbe. Primerjava je lahko izvedena na osnovi indikatorjev za primerjavo dejanskih rezultatov s pričakovanimi, na osnovi benchmarkinga, lahko tudi primerjava skozi čas – pred in po aktivnosti. Benchmarking se je izkazal kot

posebej učinkovita evalvacijska tehnika za primerjavo različnih načinov izvajanja programov ali projektov z namenom, da se izboljša njihova izvedba (Pitarelli, Monnier, 2000, str. 10). V primeru vrednotenja odgovornosti se večinoma uporabljajo kvantitativne tehnike, še posebej finančna merila, ki pa jih vedno pogosteje kombinirajo tudi s kvalitativnimi opisi doseženih rezultatov.

V primeru, da je osnovni namen vrednotenja *izvajanje programa*, so evalvacijske metode izbrane predvsem za opisovanje procesa izvajanja programa in ocene vmesnih rezultatov, zato da se zagotovi čimveč povratnih informacij odgovornim za izvedbo programa. Evalvator mora poskrbeti, da so te povratne informacije čim bolj aplikativne in koristne ter lahko prenosljive v prakso, zato je pogosta metoda podajanje primerov najboljših praks.

Če je vrednotenje pomembno predvsem za *pridobivanje novih znanj*, je priporočljivo, da evalvator izbere metode in tehnike vrednotenja, ki so podobne, kot jih uporabljajo akademski raziskovalci. V ta namen zelo ustrezajo metode in tehnike, ki vključujejo primerjavo med različnimi primeri, ki so izbrani ravno s tem ciljem, da proudarijo raznolikost intervencij in vsebin. Zelo primerne so tudi sinteze različnih vrednotenj, ki ta vrednotenja primerjajo med seboj in zberejo ključne poudarke posameznih vrednotenj. Smiselne so tudi vse ostale tehnike in metode, ki omogočajo posredovanje znanja in izkušenj med zainteresirane.

Kadar je osnovni namen vrednotenja *krepitev sodelovanja med partnerji* na razvojnem programu in njihovem povezovanju z različnimi institucijami, se to prenaša tudi na izbor metod za vrednotenje. Zainteresirani za izvedbo vrednotenja morajo sodelovati med seboj že pri pripravi evalvacijskih vprašanj, pri pridobivanju podatkov kot tudi pri uporabi rezultatov vrednotenja. V takem primeru je celoten proces vrednotenja rezultat partnerskega sodelovanja, kar mora upoštevati evalvator tudi pri izbiri metod in tehnik vrednotenja, ki morajo prav tako biti participativne (The Guide, 2003, str. 116).

5.2.3 Evalvacijske metode glede na fazo, v kateri se nahaja razvojni program

Vrednotenje se vključuje v različne faze programiranja razvojnih programov. Glede na fazo, v kateri se razvojni program nahaja, se izvajajo tudi zahtevane tri oblike vrednotenja, ki uporabljajo različne evalvacijske metode in tehnike:

Predhodno vrednotenje: razvojni programi so usmerjeni v identificiranje in koriščenje potencialov in priložnosti, ki jih regija ima ter reševanje problemov in potreb, s katerimi se regija sooča. V času priprave razvojnega programa, ko je ključna analiza stanja ter identifikacija razvojnih problemov in priložnosti ter priprava izvedbenega dela razvojnega programa, poteka predhodno vrednotenje. Metode in tehnike vrednotenja, ki jih izbere evalvator v tem začetnem obdobju, morajo biti usmerjene predvsem v preverjanje načrtovanega programa. Smiselno je uporabiti ekonomske in statistične pa tudi kvalitativne metode kot so fokusne skupine, javna srečanja, ki pokažejo, v kolikšni meri je program

pripravljen za celotno skupnost upravičenega področja in ima kot tak podporo v širši javnosti. Zato je priporočljivo, da evalvator izbere tudi participativne metode in tehnike, kjer so prav tako kot pri pripravi programa vključeni različni partnerji oziroma zainteresirani za izvedbo in rezultate vrednotenja.

Vmesno vrednotenje: v času izvajanja programa morajo imeti upravljalci programa na voljo sistem za spremljanje z vrsto indikatorjev za sprotno ugotavljanje, ali dejansko izvajanje programa odstopa od načrtovanega. Rezultati sistema za spremljanje predstavljajo temeljno podatkovno podlago za izvedbo vmesnega vrednotenja. Evalvatorji morajo pri izboru tehnik in metod za izvedbo vmesnega vrednotenja upoštevati tudi kakovost podatkov, ki ji dobijo iz sistema za spremljanje. Prav tako izbirajo take metode, ki omogočajo spremljanje programa skozi čas ter predstavljajo podlago za oblikovanje priporočil o spremembah programa glede na ugotovljena morebitna negativna odstopanja dejanskega od pričakovanega. Evalvator lahko torej izbira med kvalitativnimi in kvantitativnimi metodami, ob koncu podajanju rezultatov vmesnega vrednotenja pa mora biti posebej previden pri izboru tehnik za podajanje povratnih informacij še posebej predlogov za spremembe dosedanjega izvajanja programa.

Različni evalvatorji izberejo različne metode in tehnike za izvedbo enakega tipa vrednotenja, zato je toliko bolj zanimiv projekt, ki so se ga lotile evalvacijske skupine iz Nemčije in Škotske v tem programskem obdobju. Izvedena je bila primerjalna analiza vmesnih vrednotenj treh razvojnih programov, ki je temeljila na osnovi vsebinske analize pridobljenih podatkov, raziskave partnerjev in interesentov ter analize rezultatov. Tak pristop omogoča izmenjavo praktičnih izkušenj, še posebej na področju horizontalnih tem, benchmarking uspešnosti razvojnih programov in izmenjave najboljših praks (Kugler et al, 2003, str. 17).

Končno vrednotenje: je namenjeno primerjavi doseženega s pričakovanimi rezultati razvojnega programa oziroma primerjavi doseženega skozi čas izvedbe programa z osnovno ravnjjo. Za čimbolj celovito izvedbo tega zahtevnega in kompleksnega vrednotenja, ki vključuje tudi dolgoročne vplive programa na razvoj regije, ima evalvator na voljo številne metode in tehnike. Glede na obseg upravičenega področja in obseg razvojnega programa se evalvator smiselno odloči za najbolj primerne metode. Na voljo ima cel spekter različnih metod, od tistih od spodaj navzgor do tistih od zgoraj navzdol (od raziskav končnih uporabnikov sredstev do ekonometričnih modelov). Podobno kot pri predhodnem in vmesnem vrednotenju tudi tukaj evalvator ne sme zanemariti vključevanja različnih partnerjev v procese vrednotenja, tudi preko tehnik samovrednotenja.

5.2.4 Evalvacijske metode glede na fazo, v kateri se nahaja proces vrednotenja

Izbor evalvacijskih metod in tehnik se razlikuje tudi glede na štiri faze, skozi katere poteka vrednotenje:

Načrtovanje in strukturiranje vrednotenja: v začetni fazi priprave vrednotenja so priporočljive predvsem tehnike, ki prispevajo k strukturiranju procesa vrednotenja in definiranju evalvacijskih vprašanj ter olajšajo identifikacijo podatkov, ki bodo potrebni za korektno izvedbo vrednotenja. V tej fazi priprave na vrednotenje so bolj kot evalvacijske metode potrebne metode projektnega načrtovanja. Kljub temu pa je v tej fazi mogoče koristno uporabiti evalvacijske metode in tehnike, ki omogočajo preverjanje, ali so bile sprejete pravilne odločitve o ključnih usmeritvah vrednotenja. Take metode in tehnike so SWOT analiza, posvetovanje z zainteresirani oziroma partnerji, analize povezovanja, risanje zamisli, idej na zemljevid (*ang. concept or issue mapping*) in uporaba različnih primerov.

Pridobivanje in analiziranje podatkov za vrednotenje: pridobivanje podatkov za vrednotenje in analiza teh morata biti med seboj tesno povezana. Za izvedbo vrednotenja ima evalvator na voljo vrsto analitičnih tehnik za analizo podatkov od Delphi metode, statističnih modelov, regresijske analize, vsebinske analize do factorske analize. Za vrednotenje tekstovnih materialov, pridobljenih preko intervjujev ali opazovanja, pa lahko evalvator uporabi računalniške programe za tekstovne analize.

Oblikovanje evalvacijskega mnenja: evalvator mora na osnovi svojega dela pripraviti tudi svoje evalvacijsko mnenje, pri čemer si neposredno ne more pomagati z evalvacijskimi metodami in tehnikami, lahko pa si posredno. Pri oblikovanju evalvacijskega mnenja gre namreč za dodajanje vrednosti informacijam, do katerih pa je mogoče priti z uporabo evalvacijskih metod in tehnik kot so paneli strokovnjakov, analiza več kriterijev, ocena vplivov, v posebnih primerih pa tudi z analizo stroškov in koristi, analizo stroškovne učinkovitosti ter različnimi statističnimi modeli.

Tehnike podajanja rezultatov vrednotenja: evalvatorju v tej fazi najbolj koristijo praktična priporočila, kako čim bolj učinkovito in razumljivo podati rezultate vrednotenja. Smiselna je uporaba različnih tehnik za predstavitev, ki omogočajo predstavitev kompleksnih analitičnih pa tudi opisnih podatkov v razumljivi, privlačni in dostopni obliki. Ob pripravi predstavitve rezultatov vrednotenja mora evalvator upoštevati, komu je predstavitev namenjena (The Guide, 2003, str. 120).

Primernost metod in tehnik je odvisna tudi od obsega vrednotenja, ki je lahko vrednotenje multisektorskega programa, globinske študije ali pa posameznega evalvacijskega vprašanja. Evalvacijske metode in tehnike, ki so priporočljive za uporabo pri vrednotenju aktivnosti strukturnih skladov, so v Prilogi 2 poleg štirih faz evalvacijskega procesa razdeljene tudi glede na to, ali gre za analizo prihodnjega ali preteklega stanja ter glede na to, ali gre za celovito (splošno) ali za globinsko (specifično) analizo.

6. Pripravljenost Slovenije na spremljanje in vrednotenje učinkov strukturne politike

V Sloveniji je osnovni dokument za črpanje sredstev iz strukturnih skladov večletni programski dokument: Enotni programski dokument 2004-2006²⁶, ki je že vključen v slovensko zakonodajo v okviru Zakona o javnih financah²⁷. Enotni programski dokument vsebinsko izhaja iz Državnega razvojnega programa RS 2001-2006, ki predstavlja izvedbeni dokument Strategije gospodarskega razvoja Slovenije kot glavnega strateškega dokumenta.

Organ upravljanja za enotni programski dokument je služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, ki mora poskrbeti, da se bodo aktivnosti z upoštevanjem evropskih uredb o koriščenju sredstev iz strukturnih skladov pravilno izvajale. Poleg priprave programskega dokumenta mora Slovenija kot država prejemnica sredstev zagotoviti tudi ustrezno administrativno ureditev, ki bo zagotovila pravilno in odgovorno porabo evropskih finančnih sredstev ter redno spremljanje in nadzor izvajanja izbranih programov in projektov ter nato redno poročanje Evropski komisiji.

V kontekstu programiranja in izvajanja aktivnosti, sofinanciranih iz strukturnih skladov, je postalo področje spremljanja in vrednotenja zelo pomembno, zato se je tudi vlada RS zavezala, da bo na tem področju zagotovila (Program za učinkovit vstop v EU, 2003, str. 27):

- ❖ potrebne upravne in kadrovske strukture na nacionalni ravni za izvajanje strukturne in kohezijske politike Evropske unije v Sloveniji v skladu z zahtevanimi standardi;
- ❖ enoten informacijski sistem za spremljanje izvajanja strukturne in kohezijske politike;
- ❖ sistem spremljanja in vrednotenja uresničevanja strukturne politike.

Dejstvo je, da Slovenija takega sistema spremljanja in vrednotenja, podobno kot v drugih novih članicah Evropske unije, ni poznala in uporabljala. Zato je Evropska unija že v predpristopnem obdobju skušala pomagati bodočim državam članicam z navajanjem na postopke spremljanja in vrednotenja ter s krepitvijo kapacitet v okviru predpristopnih instrumentov Phare, ISPA in Sapard.

²⁶»Enotni programski dokument je dokument, ki ga odobri Komisija v soglasju z zadevno državo članico potem, ko je bila izdelana ocena načrta, ki ga je predložila članica ter vsebuje strategijo in prednostne naloge za delovanje skladov in države članice, njihove posebne cilje, prispevek posameznih skladov in drugih finančnih virov« (uradni prevod Uredbe EU 1260/99).

²⁷ Na podlagi Zakona o javnih financah je bila sprejeta Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur. L. Št. 45/02), ki Enotni programski dokument opredeljuje kot »dokument države članice Evropske skupnosti, s katerim država članica predstavi strategijo razvoja države in je osnova za izvajanje dolgoročne razvojne politike ter dolgoročnega proračunskega načrtovanja«.

Izkušnje s področja spremljanja in vrednotenja v Sloveniji izhajajo predvsem iz izvajanja spremljanja in vrednotenja koriščenja sredstev iz predpristopnih instrumentov. Vendar pa se vrednotenje Phare programov in vrednotenja strukturnih skladov med seboj razlikujejo, saj je za Phare značilno v proces usmerjeno, za strukturne sklade pa v vsebino usmerjeno vrednotenje.

Izvajanje vrednotenja učinkov razvojnih spodbud je vsekakor med najbolj zahtevnimi opravili in Slovenija mora na tem področju upoštevati zahteve Evropske unije, ki na področju vrednotenja aktivnosti strukturnih skladov pričakuje predhodno, vmesno in končno vrednotenje programov.

V Sloveniji imamo še največ izkušenj na področju predhodnega vrednotenja, ki je že postalo sestavni del programskih dokumentov. Opravljeno je bilo za Državni razvojni program do leta 2006, Enotni programski dokument 2004-2006 in za vse dokončane regionalne razvojne programe (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003, str. 32). Ker Slovenija v preteklosti ni bila upravičena do sredstev strukturnih skladov, se predhodno vrednotenje osredotoča na izkušnje, ki smo jih pridobili, v naslednjih dveh projektih:

- ❖ Analiza vrzeli v državnem razvojnem programu (DRP) 2001-2006 v luči zahtev strukturnih skladov (Gap analysis of the National Development Plan (NPD) 2001-2006 of the Republic of Slovenia in the light of Structural Funds requirements), ki ga je pripravila Evropska komisija v aprilu 2002;
- ❖ Posebni pripravljalni program za strukturne sklade v Sloveniji (Special Preparatory Programme for the Structural Funds in Slovenia (Contract) – Final report (Phare Service Contract Number SL – 9804.02.01.0001)), ki se je končal v januarju 2002 (EPD, 2003, str. 238).

Na področju vmesnega vrednotenja razvojnih programov je v Sloveniji le malo izkušenj. Prvič je bilo izvedeno v letu 2003 za Regionalni razvojni program Zasavske regije in Skupni razvojni program Posočja (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003, str. 32).

Izkušnje s področja končnega vrednotenja imamo iz končnega vrednotenja v okviru programa Phare – » Phare Country Ex-Post Evaluation and Capacity Building, evaluating the 1997-98 projects« (Micro Financial Scheme, MOCCA, SPP, MAFF Institutional capacity), ki se je odvijalo v letih 2002 in 2003.

Pregled preteklih vrednotenj s področja razvojne politike kaže, da se velik del teh vrednotenj nanaša na institucionalne in administrativne sposobnosti ter na oblikovanje in izvajanje projektov in politik. Vendar pa je težko potegniti ključne ugotovitve preteklih vrednotenj, saj so ta zelo razdrobljena in specifična (Enotni programski dokument, 2003, str. 238).

6.1. Razvoj sistema za spremljanje strukturne politike ter nabor indikatorjev

Vsak sistem za spremljanje ima svoje prednosti in slabosti ter omejitve. Prilagojen mora biti aktivnostim in obstoječi praksi v posamezni državi. Pri tem imamo v Sloveniji težave, saj doslej pri aktivnostih, financiranih iz javnih sredstev, nismo poznali spremljanja, še manj pa vrednotenja učinkov (Nared, 2003, str. 74).

Sedaj nastaja pod okriljem organa upravljanja strukturnih skladov, službe vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, na agenciji RS za regionalni razvoj (ARR) krovni informacijski sistem ISARR, ki bo pripravljen za spremljanje razvojnih programov in projektov strukturnih in državnih pomoči. Služba zagotavlja, da bo informacijski sistem deloval za spremljanje in vrednotenje državnega razvojnega programa in enotnega programskega dokumenta ter regionalne politike v celoti (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003, str. 39). Agencija RS za regionalni razvoj je v skladu s 4. členom Pravilnika o sestavi, organizaciji in nalogah ARR zadolžena za pripravo in vzdrževanje informacijskega nadzornega sistema na enem mestu in centralizirano izvajanje strokovnih nalog vsebinskega nadzora vseh razvojnih programov Sloveniji.

Informacijski sistem (ISARR) torej predstavlja osrednji nadzorni informacijski sistem za:

- ❖ predpristopne programe in projekte (PHARE CBC, ESC),
- ❖ državne razvojne programe (DRP, SRRS, RRP),
- ❖ enotni programski dokument (EPD - strukturni skladi, kohezijski sklad),
- ❖ evropske in druge pobude (Interreg ...),
- ❖ državne pomoči,
- ❖ fizično (kvantitativno in kakovostno) spremljanje izvajanja programov in projektov njihovih faz in aktivnosti,
- ❖ finančno spremljanje izvajanja programov in projektov in njihovih faz.

Informacijski sistem je sestavljen iz naslednjih sklopov (glej Priloga 5):

- a) podatkovno skladišče (jedro ISARR), ki omogoča urejeno hranjenje podatkov,
- b) avtomatski uvoz, ki kot sestavni del služi za neposredno zbiranje podatkov v bazi iz različnih virov (MFERAC, Ministrstva, ARKTRP, SURS, itd.),
- c) aplikacija za vzdrževanje referenčnega sistema, s katero skrbnik podatkovnega skladišča oziroma uporabnik:
 - ❖ vzdržuje referenčni sistem (šifranti, ki niso v elektronski obliki),
 - ❖ izvaja vnos ciljnih podatkov (finančni in fizični) o vseh ravneh programov, projektov in njihovih faz ter aktivnosti,
 - ❖ vnaša podatke o pogodbah, udeležencih, njihovih vlogah in odgovornostih na posameznih ravneh programov.

Aplikacija je narejena nad podatkovnim skladiščem v tehnologiji odjemalec/strežnik. V prihodnjem letu, z odpiranjem ISARR navzven, je načrtovana temu primerna nadgradnja:

- d) z OLAP bazo (*ang. Online Analytical Processing*), ki omogoča izračun različnih kazalcev po ključnih dimenzijah referenčnega sistema (projektni, teritorialni, organizacijski hierarhiji, vrstah podatkov, časovni dimenziji ...;
- e) z avtomatskim izvozom podatkov, kar pomeni, da bo omogočen izvoz podatkov v elektronski obliki za potrebe različnih uporabnikov (Evropska komisija, ministrstva, ARKTRP, SVEZ, itd.) in drugih programskih orodij (npr. geografski informacijski sistem – GIS);
- f) s sistemom poročanja, ki bo podpiral poročanje v slovenskem in angleškem jeziku po različnih objektih in dimenzijah (Informacijski sistem ..., 2004).

Na področju indikatorjev se v Sloveniji opaža pomanjkanje izkušenj z izborom indikatorjev za spremljanje in vrednotenje, pa tudi z zbiranjem in obdelavo podatkov. Zbiranje podatkov za informacijski sistem ISARR bo iz uradnih virov organizirano preko neposrednega prenosa iz drugih baz podatkov (Ministrstvo za finance, Statistični urad Republike Slovenije) in neposrednim spletnim vnosom drugih podatkov s strani končnih upravičencev v osrednji informacijski sistem.

Težave se kažejo pri določanju in spremljanju fizičnih indikatorjev, ki so postali bolj pomembni v okviru strukturne politike v programskem obdobju 2000-2006. Kot je že bilo omenjeno v tej nalogi, imajo s temi indikatorji težave tudi v članicah Evropske unije. Analiza predhodnega vrednotenja regionalnih razvojnih programov je pokazala, da imajo vsi programi razdelane sisteme kvantificiranih indikatorjev, vendar pa se bo dejanska kakovost tovrstnega opravljenega dela in realnost zastavljenih ciljev pokazala šele ob vmesnem vrednotenju programov (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003, str. 32).

6.2. Vrednotenje in razvoj evalvacijskih kapacitet

Načelo vrednotenja učinkov razvojnih spodbud je vsekakor med najbolj zahtevnimi (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003, str. 39). Pričakuje se namreč predhodno, vmesno in končno vrednotenje programov. Enotni programski dokument vsebuje osnovna določila o izvajanju naštetih treh vrst vrednotenja za aktivnosti strukturnih skladov v Sloveniji. Na tem področju do sedaj nimamo izkušenj, prav tako pa tudi posebnega odnosa do pomena vrednotenja ne. Verjetno bo na začetku vrednotenje predstavljalo neko zahtevo Evropske komisije, ki jo je potrebno izpolnjevati, šele sčasoma pa se bo v vrednotenju odkrila korist za javno politiko.

Izvajanje aktivnosti strukturnih skladov bo s seboj prineslo tudi večje potrebo po izvajanju neodvisnih in kakovostnih vrednotenj, za kar bo potrebna izgradnja evalvacijskih kapacitet. V prihodnjih letih je mogoče pričakovati porast tako na strani povpraševanja kot tudi

ponudbe na trgu vrednotenja. Verjetno se bo v skladu z razmahom povpraševanja po vrednotenju tudi število ponudnikov vrednotenj povečevalo.

V Sloveniji so že v predpristopnem obdobju informirali tiste, ki se ukvarjajo z regionalnim razvojem, o konceptih spremljanja in vrednotenja, ki sta sestavni del razvojnega programiranja aktivnosti strukturnih skladov. Prenos znanja in informacij ter praktičnih izkušenj iz držav članic je potekal tudi v obliki raznih izobraževalnih seminarjev in delavnic s tega področja. Prav tako so bili predstavniki novih držav pristopnic dobrodošli na konferencah in seminarjih s področja spremljanja in vrednotenja, ki so se odvijali za članice Evropske unije. Oblika učenja preko izobraževanja se je kombinirala z učenjem preko dela s konkretnim izvajanjem spremljanja in vrednotenja aktivnosti predpristopnih instrumentov. Za izgradnjo nacionalnih kapacitet za vrednotenje pa je najboljša kombinacija obojega. Še posebej smiselno pa je, da so v usposabljanja vključeni tako naročniki (zaposleni v javni administraciji, upravljalci programov) kot tudi izvajalci vrednotenj (svetovalci, akademiki) (Toulemonde, Bjornkilde, 2003, str. 1). To so bili prvi koraki k vzpostavljanju evalvacijske skupnosti, ki bo po letu 2006 morala biti kadrovsko in strokovno usposobljena ter s primerno informacijsko tehnologijo podprta za kakovostno vrednotenje aktivnosti strukturnih skladov.

Nove članice Evropske unije, med njimi Slovenija, imajo v obdobju do leta 2006 še priložnost za razvoj oziroma krepitev kapacitet za izvajanje vrednotenja (Lönnroth, 2003, str. 5). Te države sicer do leta 2006 niso dolžne izvajati vrednotenj aktivnosti strukturnih skladov, vendar so dobile priporočilo Evropske unije, naj se v tem obdobju čim bolj pripravijo v smislu oblikovanja načrtov za vrednotenje in investiranja sredstev za aktivnosti na področju vrednotenja, kamor vsekakor spada tudi izgradnja kapacitet. Kljub temu bo Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj opravila tematska vrednotenja manjšega obsega, da oceni vpliv izbranih aktivnosti glede na zastavljene cilje in analizira učinke na izbrane strukturne probleme kot so brezposelnost, razvoj podeželja ... (Enotni programski dokument, 2003, str. 219). Za to obstajata dva pomembna razloga:

- ❖ ta vrednotenja bodo lahko zagotovila določene informacije za končno vrednotenje, kot to ponavadi naredi vmesno vrednotenje;
- ❖ ta vrednotenja lahko prispevajo k izboljšanju vzpostavitve institucij in kadrov. Glede na to, da bo potrebno pripraviti predhodno vrednotenje za programsko obdobje 2007-2013, bi popolno pomanjkanje aktivnosti vrednotenja lahko neugodno vplivalo na priprave programskega obdobja po letu 2006 (Stališče služb Evropske komisije..., 2003, str. 41).

Na področju izgradnje evalvacijskih kapacitet je potrebno izvesti še številne aktivnosti, med katerimi sodijo med najpomembnejše:

- ❖ investirati v sisteme za spremljanje in podatkovne sisteme, ki bodo podpirali bodoče aktivnosti vrednotenja;

- ❖ vpeljati podporne sisteme v majhnem obsegu za samovrednotenje, ki bodo lahko širili kulturo vrednotenja in dvigali zavest o pomenu izvajanja vrednotenja in njegovih koristih;
- ❖ vključevati dejanske in potencialne predstavnike centralne in decentraliziranih enot, da se izboljša poznavanje in pripravljenost na položaj, v katerem bodo morali v prihodnosti dobro delovati (The Guide, 2003, str. 72).

6.2.1 Stran ponudbe evalvatorjev

Na trgu ponudbe storitev vrednotenja se v vseh novih članicah, tudi v Sloveniji, pojavljajo predvsem tri skupine ponudnikov vrednotenj:

- ❖ **individualni evalvatorji projektov:** posamezniki, ki imajo izkušnje v vrednotenju razvojnih projektov v imenu donacijskih institucij. Imajo precejšno profesionalno znanje.
- ❖ **akademiki:** lahko bi jih imenovali entuziastični novopristopniki na področju vrednotenja. So strokovnjaki na določenih področjih, ki so blizu vrednotenju, nočejo pa biti profesionalci na področju vrednotenja. Mnogi imajo veliko znanja s področja družbenih ved na splošno in nekaj tudi s področja vrednotenja.
- ❖ **svetovalna podjetja:** so neodvisna ali pa pripadajo kakšni znani svetovalni družbi iz tujine ter delajo predvsem na obstoječih trgih oblikovanja projektov in projektne managementa. Skoraj vsi od njih še čakajo na jasne tržne signale, preden bodo sprejeli vrednotenje kot svojo strateško usmeritev. Večina od njih sodeluje s tujimi partnerji ali s svojimi matičnimi hišami iz tujine (Toulemonde, Bjornkilde, 2003, str. 9).

V Sloveniji na strani ponudbe zaenkrat deluje še relativno omejeno število ponudnikov vrednotenja. To so privatna svetovalna podjetja pa tudi predstavniki inštitutov, ki so ustanovljeni v okviru izobraževalnih institucij. Tudi neodvisne institucije, ki naj bi izvajale vrednotenja, se novih pristopov šele učijo. Uresničevanje načela vrednotenja programov pa tudi v državah članicah EU še povzroča precejšnje probleme in je še daleč od tega, da bi bilo povsem zadovoljivo uporabljeno (Poročilo o regionalnem razvoju, 2003, str. 32).

Trenutno je v Sloveniji le nekaj posamičnih podjetij, ki so si že pridobila reference na področju vrednotenj, a bodo v prihodnosti vseeno iskala povezave s tujimi partnerji. Verjetno bo proces iskanja partnerjev potekal tudi v obratni smeri, pri čemer bodo tuja svetovalna podjetja iskala domače partnerje za skupno delo na vrednotenjih v Sloveniji, čeprav je naša država relativno majhen trg za vrednotenja in s tem manj privlačna kot npr. Poljska.

6.2.2 Stran povpraševanja po evalvatorjih

Višja kakovost in koristnost vrednotenj je dosežena, kadar nacionalne in regionalne oblasti dajejo večji poudarek svojim lastnim potrebam in lastnim evalvacijskim vprašanjem in ne zgolj slepo upoštevajo zahteve Evropske unije.

Na strani povpraševanja so predvsem državne institucije, ki morajo zagotoviti neodvisno vrednotenje programov, sofinanciranih s proračunskimi sredstvi.

7. Zaključki in priporočila za področje vrednotenja

Vrednotenje je sedaj sprejeto v Evropski uniji kot ključna komponenta razvojne politike. Vrednotenje je potrebno ločevati od spremljanja, ki je prav tako pomembno in omogoča stalno spremljanje napredka ter predstavlja mehanizem za zgodnje odkrivanje morebitnih odstopanj.

Vrednotenje je torej orodje, ki nam omogoča, da se bolj osredotočimo na ključne aktivnosti, izboljšamo kakovost naših politik in ocenimo njihov učinek. Vrednotenje zahteva oziroma potrebuje ustrezne sisteme za spremljanje, se opira na kakovostne analitične raziskave in mora biti podprto s pravimi indikatorji in ažurno statistiko. Indikatorji in definirani kvantificirani cilji so bistvenega pomena za ugotavljanje rezultatov izvedenih aktivnosti, medtem ko nam vrednotenje posreduje celotno sliko, da vidimo, zakaj so bili ti rezultati doseženi, kaj je in kaj ni potekalo dobro v izvajanju programa. Omogoča nam tudi, da razmislimo o neto učinku in dodani vrednosti izvedenih programov.

Kljub vedno bolj pomembni vlogi, ki jo ima vrednotenje v sedanjem času, se še vedno soočamo z izzivi, kako izboljšati izvedbo vrednotenja in s stalnim iskanjem izboljšav kakovosti vrednotenj in uporabljenih metodologij. Vrednotenje mora še naprej prinašati kakovostne rezultate.

Pri tem je zelo pomemben razvoj evalvacijskih kapacitet. Cilj izgradnje evalvacijskih kapacitet je izboljšati kakovost programov, ki so sofinancirani iz strukturnih skladov in ne izvedba dobrih vrednotenj, ki so sama sebi namen. Ta proces zahteva svoj čas in učenje partnerjev na strani ponudbe in povpraševanja po vrednotenjih. Pristop mora bolj temeljiti na postopnih praktičnih korakih kot na tem, da bi naenkrat vzpostavili kompleksen sistem vrednotenja. Izgradnja kapacitet je potrebna v mnogih državah Evropske unije, še posebej pa v novih članicah, ki so z vstopom upravičene do strukturnih pomoči. V novih članicah tradicije v vrednotenju javne politike ni, zato so prakse s področja vrednotenja omejene le na študije, ki so bile izvedene v času izvajanja predpristopnih instrumentov.

Interes po krepitvi evalvacijskih kapacitet je tako na strani Evropske komisije kot tudi bi moral biti na strani novih držav članic. Komisija bo zahtevala poročila o upravičenosti

porabe strukturnih sredstev ter odgovornosti pri tem. Ključni razlogi, zakaj morajo nove članice vlagati v razvoj evalvacijskega sistema, so naslednji:

- ❖ izvedba aktivnosti vrednotenja v programskem obdobju 2004-2006 bodo dale pomembne informacije za načrtovanje in pogajanje o programih za naslednje programsko obdobje 2007-2013;
- ❖ izvedba vrednotenja bo pomagala izboljšati program v zgodnjih pripravljalnih fazah. To bo prispevalo k večji uspešnosti, učinkovitosti programa in omogočilo višjo dodano vrednost programa. Prav tako bo prispevalo h konsolidaciji demokratičnih vrednot in državne odgovornosti;
- ❖ izgradnja kapacitet za vrednotenje bo zelo olajšala izvedbo vrednotenij v programskem obdobju 2007-2013, ko bodo nove članice dolžne izvajati zahtevana vrednotenja, kot jih izvajajo ostale članice;
- ❖ rezultati vrednotenja bodo zagotovili novim članicam dobro podatkovno osnovo za spremljanje učinkov programov in spremljanje trendov skozi čas.

Zahtevnost in kompliciranost evalvacijskih aktivnosti se bo še povečala po letu 2006, če bo res prišlo do napovedane reforme strukturnih skladov, ko naj bi načelo subsidiarnosti dalo nacionalnim in regionalnim oblastem pomembnejšo besedo pri definiranju upravičenih področij do strukturnih sredstev in odločanju o tem, na katere vsebinske teme se osredotočiti.

Glede na predpisane uredbe o strukturnih skladih bodo nove članice v naslednjih letih (do leta 2006) bolj ali manj morale prevzeti evalvacijski model strukturnih skladov in s tem tudi vse njegove pomanjkljivosti. Glavne omejitve, ki se kažejo pri tem modelu, in bi se jim bilo smiselno izogniti tudi v Sloveniji, so naslednje:

- ❖ večina sporočil prihaja iz analize učinkov in takojšnjih rezultatov ter iz mnenj managerjev, ne pa iz analize daljnosežnih učinkov ali mnenja končnih uporabnikov;
- ❖ vrednotenja so šibka na področju analize vzročnosti;
- ❖ vrednostne sodbe so pogostokrat narejene na osnovi implicitnih kriterijev in nejasnih benchmarkov;
- ❖ poročila o vrednotenju morajo podati nasvete na ravni managementa in ne na ravni politike.

To je primer modela, ki ga ni mogoče kar prenesti v neko državo, lahko pa predstavlja osnovo za razmišljanje. Je lahko v pomoč, potrebno pa ga je prilagoditi tako, da bo najprej pokrival nacionalne in regionalne evalvacijske potrebe in nato tudi evalvacijske potrebe Evropske komisije, sicer se lahko zgodi, da pride evalvacijski sistem v nasprotje s samim seboj.

Glede na to, da je izgradnja evalvacijskega sistema v Sloveniji šele na začetku, se je smiselno učiti iz izkušenj držav članic, ki so to pot že prehodile. Razvoj evalvacijskega sistema že poteka. Trenutno se nahaja nekje med postavljanjem orodij in usmeritev za vrednotenje ter ustanavljanjem centralne enote v okviru institucij na strani povpraševanja. V nadaljnji razvoj bo potrebno še precej investirati, pa ne samo v postavitev institucionalnega okvira, ampak predvsem v razvoj kadrov ter vzpostavitev pozitivnega odnosa do vrednotenja.

8. Sklep

V magistrskem delu sem proučevala področje spremljanja in vrednotenja učinkov strukturne politike v Evropski uniji predvsem z željo, da bi izpostavila pomembnost teh procesov tudi za našo državo. Slovenija je namreč z vstopom v Evropsko unijo postala upravičena do sredstev strukturne politike, ki pa so zaradi zagotavljanja čim večje transparentnosti in odgovornosti pri porabi sredstev evropskih davkoplačevalcev podvržena natančnemu spremljanju in vrednotenju. Predvsem sem izpostavila določene teoretične in praktične vidike s področja spremljanja in vrednotenja, ki lahko pripomorejo k oblikovanju učinkovitega sistema spremljanja in vrednotenja učinkov strukturne politike, na dolgi rok pa oblikovanju celovitega sistema spremljanja in vrednotenja javne politike v Sloveniji. Po mojem mnenju nas do takrat čaka še dolga, a zanimiva pot učenja iz strokovne literature, praks drugih držav članic in s pomočjo nabiranja izkušenj iz lastnega dela.

Spremljanje in vrednotenje sta sicer medsebojno tesno prepletena procesa, ki sta vgrajena v cikel programiranja razvojnih aktivnosti. Skozi programska obdobja zadnjih desetih let so se prakse na področju spremljanja zelo razvile in naloge spremljanja so sedaj boljše opravljene kot kdajkoli prej. Sistem za spremljanje predstavlja temeljno podatkovno bazo za procese vrednotenja. Le celovit in učinkovit sistem za spremljanje, ki korektno opravlja svojo funkcijo, minimizira potrebo evalvatorjev po rekonstrukciji neobstoječih informacij o delovanju programa in omogoča osredotočanje vrednotenja na njegovo pravo funkcijo - podajanje ocene o delovanju in uspešnosti razvojnega programa ter razlage doseženih rezultatov. Napredek v kakovosti vrednotenja je v veliki meri odvisen od izboljšanja dosegljivih podatkov skozi sisteme za spremljanje. Zadnja izvedena vrednotenja sistemov za spremljanje so pokazala, da so tudi v državah članicah, kjer sedaj teče že drugo oziroma četrto programsko obdobje, še vedno določene težave pri administrativnih stroških zbiranja podatkov, na področju vprašljive zanesljivosti podatkov ter pri določanju fizičnih indikatorjev.

Podobno kot sistemi za spremljanje, se je tudi proces vrednotenja aktivnosti strukturnih skladov skozi programska obdobja razvijal in krepil tako zaradi izkušenj in novega znanja kot tudi zaradi vedno novih uredb ter vedno bolj izpopolnjenih priporočil in usmeritev Evropske komisije. Pred uvedbo vrednotenja aktivnosti strukturnih skladov v mnogih državah članicah, razen nekaterih svetlih izjem, tradicije vrednotenja javne politike tako

rekoč ni bilo, ali pa je bila nepovezana. Prispevek strukturnih skladov na tem področju je torej očiten.

Dejstvo je, da postaja strukturna politika vedno bolj kompleksna, kar vodi v pripravo bolj kompleksnih razvojnih programov. To pa posledično vpliva tudi na vse večjo kompleksnost spremljanja in vrednotenja teh programov. Menim, da je ob vseh spremembah, ki so doletele področje programiranja, spremljanja in vrednotenja, eden največjih prispevkov vrednotenja prav v spremenjenem odnosu do vrednotenja. Vrednotenje namreč danes predstavlja pomembno upravljalno orodje za odločanje odgovornih nosilcev razvojne politike. Evalvatorji ne sprejemajo odločitev, lahko pa s strokovno opravljenim delom preko različnih evalvacijskih metod in tehnik opozorijo na pomanjkljivosti zastavljenih razvojnih politik oziroma razvojnih programov (protislovja, neprimernost, preširoka zastavljenost ciljev ...). In prav to slednje v celotnem ciklu načrtovanja, izvajanja in prilagajanja programov, sofinanciranih iz strukturnih skladov, potrjuje veliko odgovornost procesa vrednotenja.

Poleg tega se v vedno več državah kaže precejšnja zrelost vrednotenj tudi v smislu boljšega razumevanja pomena in koristi vrednotenja naročnikov in končnih porabnikov rezultatov vrednotenja. Zrelost evalvacijskih sistemov se kaže tudi v raznolikosti evalvacijskih metod in tehnik, ki jih evalvatorji uporabljajo pri svojem delu. Različnost evalvacijskih pristopov in metod je dobro sprejeta in bolj pogosta v tistih državah, ki so dosegle zrelost na področju vrednotenja. Visoka stopnja razumevanja pomena vrednotenja za širšo družbo se kaže tudi v tem, da se vrednotenja izvajajo vedno pogosteje zaradi notranjih potreb na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, vedno manj pa zaradi zunanje prisile oziroma zahteve, da je vrednotenje potrebno izvesti. V takih primerih aktivna vključenost različnih partnerjev in zainteresiranih v procese vrednotenja ni vprašljiva.

Uporaba različnih evalvacijskih metod in tehnik ter bolj interdisciplinaren in pluralističen pristop k izvedbi vrednotenja se v pozitivnem smislu odraža tudi v končnih rezultatih vrednotenja, ki morajo uravnoteženo podati kvantitativne informacije s kvalitativno razlago. Sodelovanje različnih partnerjev in zainteresiranih za vrednotenje v samem procesu izvajanja vrednotenja namreč vpliva na boljše sprejemanje končnih ugotovitev ter morebitnih priporočenih sprememb. Velja pa tudi, da je večja kakovost in koristnost vrednotenj dosežena, kadar naročniki vrednotenj na nacionalni ali regionalni ravni dajejo večji poudarek na svojim lastnim potrebam in lastnim evalvacijskim vprašanjem kot da zgolj slepo upoštevajo zahteve Evropske unije. Vrednotenje nikakor ne sme biti samo sebi namen.

Vse zapisano potrjuje moje mnenje, da se moramo tudi v Sloveniji procesom spremljanja in vrednotenja še bolj intenzivno posvetiti, pa ne samo zaradi zunanjih zahtev, ki prihajajo s strani Evropske unije, in za katere je potrebno priznati, da so zaenkrat še temeljni vzvod za krepitev evalvacijskih kapacitet, ampak predvsem zaradi nas samih. Dosti lažje bi nam bilo, če bi prepoznali koristnost spremljanja in vrednotenja za naše lastne potrebe in oba procesa

bolj aktivno vključili v celotno področje javne politike. In prav tega bi se lahko naučili iz primerov razvijanja in krepitve procesov spremljanja in vrednotenja v nekaterih državah, ki se danes lahko pohvalijo z zgledno organiziranim sistemom spremljanja in vrednotenja učinkov aktivnosti strukturnih skladov, ki ga postopoma prenašajo tudi v celotno javno politiko. Tudi te države bile nekoč v podobnem položaju kot je sedaj Slovenija, s to razliko, da takrat še ni bilo skoncentriranega toliko znanja, izkušenj in informacij o procesih spremljanja in vrednotenja, kot jih je danes. Obstoječe stanje velja izkoristiti kot prednost in ne tega videti kot preobilje informacij, ki nas obremenjuje. Veščina namreč je, da znamo iz vseh razpoložljivih informacij, najboljših praks in nasvetov izluščiti tisto, kar nam bo koristilo v razvoju lastnega sistema spremljanja in vrednotenja. Kljub tako raznolikim možnostim učenja iz drugih virov pa še vedno velja, da je potrebno te vire kombinirati z učenjem preko lastnega dela.

V naslednjih dveh letih in pol bo Slovenija torej soočena z izzivom izgradnje lastnih evalvacijskih kapacitet, kar pa ne pomeni avtomatskega prenosa modela strukturnih skladov, ampak vzpostavitev sistema za spremljanje in vrednotenje učinkov aktivnosti strukturne politike, ki bo ustrezal našim razmeram in potrebam. Na agenciji RS za regionalni razvoj intenzivno vzpostavljajo celovit informacijski sistem za spremljanje socio-ekonomskega razvoja, v procesu izgradnje evalvacijskih kapacitet pa smo še bolj na začetku. Organizirane so delavnice in seminarji s področja spremljanja in vrednotenja, slovenski predstavniki se spoznavajo s tujimi evalvatorji na mednarodnih konferencah in srečanjih, sicer pa je na strani evalvatorjev oziroma tistih, ki bi to radi postali, potrebna predvsem lastna iniciativa v smislu osebnega zanimanja za to področje. Pri tem je v ozadju skoraj gotovo prepoznavanje izvajanja vrednotenij kot bodoče tržne niše.

Res je, da izgradnje evalvacijskih kapacitet ni mogoče izvesti čez noč ali le s formalno predpisanim dekretom, ampak mora biti izvedena premišljeno, na podlagi celovite strategije vzpostavitve evalvacijskega sistema, kamor sodi poleg institucionalnih, kadrovskih in finančnih kapacitet tudi razvoj evalvacijske kulture. Tudi pri izgradnji evalvacijskih kapacitet se je smiselno učiti iz izkušenj drugih držav. To je bil osnovni razlog, da sem v magistrskem delu predstavila različne pristope in najboljše prakse, ki so jih ubrale države članice na tem področju, kljub temu da so bile vse soočene z enakimi zahtevami s strani Evropske unije. Izkazalo se je namreč, da ni enotnega načina oblikovanja sistema za spremljanje in vrednotenje, čeprav so temeljne usmeritve in priporočila Evropske Komisije vsem skupna, ampak je potrebno upoštevati nacionalne posebnosti v delovanju javne politike. Vsekakor pa je izgradnja evalvacijskih kapacitet v državi tesno povezana z načinom institucionalne organiziranosti izvajanja aktivnosti strukturnih skladov.

V zadnjih letih je očiten trend v smeri večje regionalizacije, ki jo vzpodbujajo tudi sami strukturni skladi. Regionalne institucije in identitete postajajo vedno močnejše. Tako je odgovornost za upravljanje programov strukturnih skladov v večji meri odvisna od regionalnih oblasti, kar na nek način pomeni večjo politizacijo aktivnosti strukturnih skladov. Odnosi med ključnimi akterji in partnerji postajajo bolj zahtevni in kompleksni.

Vsi ti faktorji pomenijo za vrednotenje, da mora bolj upoštevati oziroma se vsaj seznaniti tudi s političnimi dimenzijami na lokalnih in regionalnih ravneh.

V prihodnosti se bo Evropska komisija bolj osredotočila na izbor strateških prioritet, medtem ko bo programiranje in upravljanje programov prepustila nacionalnim, regionalnim in lokalnim ravnom. Da investicije v razvoj evalvacijskih kapacitet ne bodo zaman, bo zaradi vse večje decentralizacije in poenostavljenega managementa potrebno še natančnejše spremljanje in vrednotenje.

9. Literatura

1. Aljančič Mojca: Monitoring državne regionalne politike v sistemu strukturnih skladov EU. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 56 str.
2. Annual Evaluation Review 2001: Overview of the Commission's Evaluation Activities and Main Evaluation Findings. Bruselj : European Commission SEC (2002) 337, 2002. 161 str.
3. Bachtler John et al.: Methodologies used in the Evaluation of the Effectiveness of European Structural Funds: A Comparative Assessment. Glasgow : European Policies Research Centre and Fraser of Allander Institute, 2000. 155 str.
4. Bachtler John, Taylor Sandra: Objective 2: Experiences, Lessons and Policy Implications. Glasgow : European Policies Research Centre, 1999. 280 str.
5. Bachtler John, Taylor Sandra: The Added value of the Structural Funds: A Regional Perspective. IQ-Net Report on the Reform of the Structural Funds. Glasgow : European Policies Research Centre, 2003. 49 str.
6. Bailey David, De Propriis Lisa: EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement Towards Multi-Level Governance? Journal of European Integration, Vol. 24, Iss. 4, 2002.
7. Bajt Lidija: Vrednotenje učinkov regionalne pomoči v Evropski uniji. Diplomsko delo. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 2001. 47 str.
8. Bartik Timothy J., Bingham Richard D.: Can Economic Development Programs be Evaluated? Upjohn Institute Staff Working Paper. Newbury Park (CA), Sage Publications, 1995. 29. str.
9. Boyle R., Lemaire D.: Building Effective Evaluation Capacity: lessons from practice. London : Transaction Publishers, 1999. 202 str.
10. Common Guide for Monitoring and Interim Evaluation, Directorate General for Regional Policy and Cohesion, European Commission. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1995. 36. str.

11. Dale Reidar: Evaluation Frameworks for Development Programmes and Projects. London : Sage Publications, 1998. 132. str.
12. Devins David, Hardy Adam: Learning from an evaluation: the Case of ESF Objective 4 in Britain (1998-2000). Leeds : Policy Research Institute, 2002. 11 str.
13. Downes Ruth, Polverari Laura: The mid-ter evaluations: progress and usage. IQ – Net Bulletin, Improving the Quality of Structural Funds Programmes, issue 10. Glasgow : European Policies Research Centre, 2003. 12 str.
14. Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide, Ex post and Intermediate Evaluation. European Commission, 1997. 93. str.
15. Evaluating Regional Policy – do we need to? Inforegio panorama, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2001, 2, str. 3-4.
16. Evaluation Design and Management, MEANS Collection, Volume 1. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 225 str.
17. Furubo Jan-Eric, Sandahl Rolf, Rist Ray C.: International Evaluation Atlas. New Brunswick : Transaction Publishers, 2002. 640 str.
18. Glossary of 300 Concepts and Technical Terms, MEANS Collection, Volume 6. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 135 str.
19. Guidelines for Outcome Evaluators: Monitoring and Evaluation Companion Series No. 1. New York : UNDP Evaluation Office, 2002. 27 str.
20. Hegarty David: Framework for the Evaluation of the Structural funds in Ireland. Conference Papers. Dublin : NDP/CSF Evaluation Unit, 2003. 14 str.
21. Imrie C.: Evaluation of Structural Funds, The Scottish Perspective, Edinburgh Conference, 17. 9. 2000, 12 str.
22. Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology. The New Programming period 2000-2006 methodological working papers, working paper 3. European Commission, Directorate General XVI, Regional Policy and Cohesion, Co-ordination and Evaluation of operations. Bruselj, 2000. 55 str.
23. Jansky Radomir: The Cognitive Dimension of European Union Policy Making: The Role of Evaluation in the Structural Funds Reforms (1988, 1993 and 1999). Oxford : University of Oxford, 2002. 20 str.
24. Kavaš Damjan: Strokovne podlage za pogajalsko izhodišče »Regionalna politika in koordinacija strukturnih skladov«: priročnik za upravljanje s predpristopnima inštrumentoma Ispa in Phare, s strukturnimi skladi in s kohezijskim skladom. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2001. 76 str.

25. Kavaš Damjan: Predhodno vrednotenje Državnega razvojnega programa ali (m)učna ura evro-slovenskega regionalizma. Ljubljana : Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2002. 16 str.
26. Kearney Conor, Taylor Sandra, Bachtler John: Monitoring and Evaluation in Objective 2 Programmes: Progress and Challenges. IQ-Net Thematic Paper. Glasgow, European Policies Research Centre, 1 (4), 1996. 17-32 str.
27. Kierzkowski Tomasz: Evaluation of Socio-Economic Programmes in Poland – Current Situation and Future Challenges. Warsaw : Polish Agency for Regional Development, Monitoring and evaluation unit, 2002. 21 str.
28. Lang Jochen: Improving Structural Policy Under Conditions of Hybrid Governance: Multi-Actor Constellations, Integrated Feedback Instruments and the Use of Evaluation Results. Evaluation, London, Sage Publications, vol 7 (1), 2001, str. 7-23.
29. Loud Läubli M. Marlene: Setting Standards and Providing Guidelines: the means towards what end? CEE working papers. Bern: Evaluation Management & Resource Centre (CEE), 2003. 10 str.
30. Malan Jack: Evaluation the Impact of the 1994-99 Structural Funds Programmes. CSES Conferences. Sevenoaks: Centre for Strategy & Evaluation Services, 2003. 19 str.
31. Measuring Progress: A Handbook for Monitoring European Structural Fund Projects. B.k.: Tactica Solutions, 2000. 21 str.
32. Nared Janez, Ravbar Marjan: Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji, Acta Geographica Slovenica, 43-1, 2003, 53-83 str.
33. Olejniczak Karol: Towards the evaluation culture in Poland – experiences and prospects. Warsaw : European Institute for Regional and Local Development, 2002. 29. str.
34. Pitarelli Emilio, Monnier Eric: Benchmarking: the missing link between evaluation and management? Pariz : Eureval-C3E, 2000. 16 str.
35. Pollitt Christopher, O'Neill Helen: An Evaluation of the Process of Evaluation of EC External Aid Programmes. Bruselj : Collectif d'echange pour la technologie appropriée – COTA, 1999. 103 str.
36. Posavac Emil J., Carey Raymond G.: Program Evaluation: Methods and Case Studies. New Jersey : Prentice Hall, 6th edition, 2002. 344 str.
37. Principal Evaluation Techniques and Tools, MEANS Collection, Volume 3. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 237 str.
38. Priročnik za izvajanje projektov v okviru strukturnih skladov. Ljubljana : Ministrstvo za gospodarstvo, 2001. 81 str.

39. Project Cycle Management Handbook. Bruselj : European Commission, EuropeAid Cooperation Office, Evaluation, 2002. 115 str.
40. Raines Philip, Taylor Sandra: Mid-term Evaluation of 2000-06 Structural Fund Programmes with executive summary. IQ-Net Thematic paper 11 (2). Glasgow : European Policies Research Centre, 2002. 75 str.
41. Raines Philip, Taylor Sandra: The mid-term evaluations: making good choices. IQ – Net Bulletin, Improving the Quality of Structural Funds Programmes. Glasgow, European Policies Research Centre, 2003, issue 9, str. 5-6.
42. Reform of the Structural Funds 2000-2006, Comparative analysis. European Commission, 1999. 31 str.
43. Rossi Peter Henry, Freeman Howard E., Lipsey Mark E.: Evaluation: A Systematic Approach. Thousand Oaks (CA) : Sage Publications, 1999. 500 str.
44. Salamin Geza, Peti Marton: First Steps towards Systematic Regional Programme Evaluation: Experiences of an Accession Country, Hungary. Budapest : Budapest University of Technology and Economics, 2002. 8 str.
45. Selection and Use of Indicators for Monitoring and Evaluation, MEANS Collection, Volume 2. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 252 str.
46. Skorubski Raul, Wisser Ulrike, Petzold Wolfgang: Priročnik o strukturnih pomočeh Evropske skupnosti. Ljubljana : Ministrstvo Republike Slovenije za šolstvo, znanost in šport, 2000. 103 str.
47. Sokol Martin: EU and Eastern Enlargement: Western Policy Models for Central and Eastern Europe? Newcastle upon Tyne : Centre for Urban and Regional Development, 2000. 20 str.
48. Structural Actions 2000-2006, Commentary and Regulations. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2000. 158 str.
49. Taylor Jim, Armstrong Harvey W.: Regional Economics and Policy. Oxford : Blackwell Publishers, 3rd edition, 2000. 437 str.
50. Taylor Sandra, Bachtler John, Polverari Laura: Information into Intelligence: Monitoring for Effective Structural Fund Programming. Glasgow : European Policies Research Centre, 2001. 71 str.
51. Taylor Sandra, Bachtler John, Polverari Laura: Structural Fund evaluation as a programme management tool: comparative assesment and reflections on Germany. Bonn, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Evaluation und Qualitätsmanagement der EU-Strukturpolitik, informationen zur Raumentwicklung, 2001, zvezek 6/7, str. 341-358.

52. Technical Solutions for Evaluation within a Partnership Framework, MEANS Collection, Volume 4. Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1999. 133 str.
53. The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds interventions. The New Programming period 2000-2006 methodological working papers. Working paper 2. European Commission, Directorate General XVI, Regional Policy and Cohesion, Co-ordination and evaluation of operations. Bruselj, 2000. 38 str.
54. The Mid Term Evaluation of the Structural Funds Interventions. The New Programming period 2000-2006 methodological working papers. Working paper 8. Bruselj : European Commission, Directorate General XVI, Regional Policy and Cohesion, Co-ordination and evaluation of operations, 2000. 28 str.
55. The Evaluation of Socio-economic Development: The Guide. Tavistock institute v sodelovanju z GHK in IRS, 2003. 157 str. [URL: www.ghkeurope.com/evalsed/frame_about.asp], 15. 2. 2004.
56. The Thematic Evaluation on the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development. Volume 2: Concepts and Methods. B.k.: GHK Consulting Ltd, 2002. 124 str.
57. Toepel Kathleen: Experiences of Structural Funds Interventions in East Germany and Conclusions for Future EU Policies in East European Countries. Working papers. Berlin : German Institute for Economics Research, 1999. 10 str.
58. Toulemonde Jacques et al.: Evaluation Activities in Europe: A Quick Scan of the Market in the 1998. Evaluation, London, Sage Publications, 5 (4), 1999. str 486-497.
59. Toulemonde Jacques, Summa Hilikka: Evaluation in the European Union: Addressing Complexity and Ambiguity. International Atlas of Evaluation. New Brunswick, Transaction Publishers, 2002, str. 407-424.
60. Vedung Evert: Public Policy and Program Evaluation. New Brunswick : Transaction Publishers, 2000. 336 str.

10. Viri

1. Barnier Michel: The Evaluation of the European Structural Funds. Speech/03/329, 4. konferenca o vrednotenju strukturnih skladov v Edinburghu, 2000.
2. Crauser Guy: Evaluation of Structural Funds. Govor ob odprtju konference o vrednotenju v Edinburghu.. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/speechescrauser/180900_en.htm], 30. 7. 2002.

3. Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006. Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo, 2001. 248 str.
4. Enotni programski dokument 2004-2006. Ljubljana: služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2003. 282 str.
5. European Evaluation Society. [URL: <http://www.europeanevaluation.org/>], 10. 5. 2004.
6. Evaluating Socio Economic Development: Workshop in Slovenia. Seminarsko gradivo. Ljubljana, 16. 9. 2003. 54 str.
7. Guideline for Good Practice in Evaluation. United Kingdom Evaluation Society. [URL:http://www.evaluation.org.uk/ukes_new/Pub_library/GuidanceGoodPractice.doc], 19. 12. 2002.
8. Indikatorji za merjenje razvitosti regij v EU. Interno gradivo CIC. Ljubljana, 2000.
9. Informacijski sistem v Agenciji za regionalni razvoj (ISARR) za spremljanje in vrednotenje programov, Agencija RS za regionalni razvoj. [URL: <http://www.sigov.si/arr/5kdo/1k.html>], 5. 4. 2004
10. Jaszczolt Krzysztof, Potkańsk Tomasz, Alwasiak Stanisław: Internal Project M&E System and Development of Evaluation Capacity –Experience of the World Bank-funded Rural Development Program. 5. konferenca o vrednotenju strukturnih skladov v Budimpešti. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/jaszczolt.doc], 10. 1. 2004.
11. Košir Franci: Spremljanje in vrednotenje razvojnih programov in projektov. Upravna akademija, seminar, 6.-7. maj 2004. 35 str.
12. Kugler Ulrike et al.: Comparative element to the ongoing mid-term evaluations of the objective 2 Programmes in the East of Scotland, Nordrhein-Westfalen in Germany and Western Scotland. 5. konferenca o vrednotenju strukturnih skladov v Budimpešti. [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/kugler.doc], 26.-27. 6. 2003.
13. Lönnroth Karl-Johan: Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe. 5. konferenca o vrednotenju strukturnih skladov v Budimpešti. [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/lonnroth.doc], 26.-27. 6. 2003.
14. Metodologija nadzora in vrednotenja pomoči pri regionalnih razvojnih programih. Interno gradivo CIC. Ljubljana, 2000. 32 str.
15. Metodologija za ex-ante vrednotenje Regionalnih razvojnih programov. Interno gradivo CIC. Ljubljana, 2001. 10 str.
16. Monitoring, Evaluation and Appraisal of EU Structural Funds. Seminarsko gradivo. Ljubljana, 27.3. 2002. 27 str.

17. Navodilo o minimalni obvezni vsebini in metodologiji priprave ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa (Uradni list RS, št. 52/2000).
18. Opening Speech of Commissioner Barnier. 5. konferenca o vrednotenju strukturnih skladov v Budimpešti. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/barnier.doc], 26.-27. 2003.
19. Poročilo o regionalnem razvoju 2003. Ljubljana: Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2003. 163 str.
20. Poročilo o regionalnem razvoju 2003. Ljubljana: Služba vlade za strukturno politiko in regionalni razvoj. Ljubljana, 8. 9. 2003. 163 str.
21. Pravilnik o sestavi, organizaciji in nalogah Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (Uradni list RS, št. 52/00).
22. Programsko dopolnilo Enotnega programskega dokumenta, osnutek. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2003. 125 str.
23. Schwab Oliver: The Standards of the German Evaluation Society – and why they are of (no) use for Structural Funds evaluations in Germany. 5. konferenca o vrednotenju strukturnih skladov v Budimpešti. [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/schwab.doc], 26.-27. 6. 2003.
24. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj: Predstavitev področja strukturne politike. [URL: <http://www.sigov.si/svrp/3str/pdf/predstavitev-podrocja-stp.pdf>], 20. 5. 2004.
25. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj: Sistem strukturnih skladov Evropske unije. [URL: <http://www.sigov.si/svrp/3str/pdf/sistem-strukturnih-skladov.pdf>], 20. 5. 2004.
26. Sourcebook 1: Themes and Policy Areas. [URL: http://www.evaled.com/downloads/sb1_intro.doc], 20. 5. 2004.
27. Sourcebook 2: Techniques and Tools. [URL: http://www.evaled.com/downloads/sb2_intro.doc], 20. 5. 2004.
28. Stališče služb Evropske komisije glede Enotnega programskega dokumenta za Slovenijo, kot so ga predložile slovenske oblasti 14. 5. 2003. 45 str. [URL: <http://www.sigov.si/svrp/3str/1s-3-3.html>], 20. 5. 2004.
29. Structural Funds and Accession: The European Commission view. DG Enlargement, TAIEX, seminarsko gradivo. Ljubljana, 2001. 14 str.
30. Structural Funds Regulations 2000-2006. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/regul_en.htm], 19. 12. 2002.
31. Toulemonde Jacques, Bjornkilde Thomas: Building Evaluation Capacity: Experience and Lessons in Member States and Acceding Countries. 5. evropska konferenca o

- vrednotenju strukturnih skladov v Budimpešti. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/budapeval/work/toulemonde.doc], 26/27. 6. 2003.
32. Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 30/04).
 33. Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Uradni list št. 48/04).
 34. Virtanen Petri, Kuoppala Mikko, Uusikylä Petri: Ex ante evaluation of the Objective 3 Policy Frame of Reference in Finland 2000-2006 (Net Effect Ltd). 4. konferenca o vrednotenju v Edinburghu. [URL: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docconf/edimbourg/pdf/kuopp_en.pdf], 18. 9. 2000.
 35. Vlada Republike Slovenije: Program za učinkovit vstop v Evropsko unijo, 2003. 48 str. [URL: http://www.sigov.si/mf/slov/proracun/program_vstop_eu.pdf], 10. 5. 2004.
 36. Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 30/2002).
 37. Zakon o skladnem regionalnem razvoju (Uradni list RS, št. 60/99).

PRILOGE

Priloga 1: Slovar tujih izrazov

TUJ IZRAZ ali KRATICA	PREVOD
additionality	dodatnost sredstev
automatic decommitment rule	samodejno prenehanje prevzetih obveznosti
causality analysis	analiza vzročnosti
Cohesion fund	Kohezijski sklad
Community Support Framework (CSF)	Razvojni okvir podpore Skupnosti
concept or issue mapping	risanje zamisli, idej na zemljevid
Directorate Generale (DG)	Generalni direktorat Evropske komisije
European Agriculture Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)	Evropski sklad kmetijsko-usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS)
European Commission (EC)	Evropska komisija
European Regional Development Fund (ERDF)	Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)
European Social Fund (ESF)	Evropski socialni sklad (ESS)
evaluation	vrednotenje, evalvacija
evaluation steering group	upravni odbor za izvedbo vrednotenja
evaluator	evalvator
ex-ante evaluation	predhodno vrednotenje
ex-post evaluation	končno vrednotenje
Financial Instruments for Fisheries Guidance (FIFG)	Finančni instrument za ribištvo
impacts	vplivi
inputs	vložki
managing authority	organ upravljanja
measures	ukrepi
mid term evaluation	vmesno vrednotenje
monitoring	spremljanje
monitoring committee	odbor za spremljanje
monitoring system	sistem za spremljanje
objective	cilj
on-going evaluation	sprotno vrednotenje
Operational programme (OP)	Operativni program
outputs	učinki
performance reserve	rezerva na podlagi doseženih rezultatov
programme manager	upravljaec programa
programming	razvojno načrtovanje
results	rezultati
Single Programming Document (SPD)	Enotni programski dokument
stakeholders	interesenti, partnerji, uporabniki in upravljalci programa ali projekta
structural policy	strukturna politika
sustainability	trajnost
terms of reference for evaluation	pogoji poteka vrednotenja

Priloga 2: Priporočene evalvacijske metode in tehnike glede na različne kriterije

	Oblika	Predvideno (predhodno vrednotenje)			Za nazaj (vmesno, končno vrednotenje)								
		Celovito			Globinsko			Celovito			Globinsko		
		Pridob. podatkov	Analiza podatkov	Ocene	Pridob. podatkov	Analiza podatkov	Ocene	Pridob. podatkov	Analiza podatkov	Ocene	Pridob. podatkov	Analiza podatkov	Ocene
Posvetovanje s partnerji	X	X			X			X		X			
Ugotavljanje ocenljivosti	X												
Logični modeli	X		X					X			X		
Risanje konceptov	X												
Lokalno vrednotenje								X	X		X	X	
Socialna poročila		X			X			X			X		
Raziskave končnih prejemnikov								X			X		
Individualni intervjuji s partnerji		X			X			X			X		
Vrednotenje				X			X						
Fokusne skupine		X	X		X	X		X	X		X	X	
Primeri (<i>ang. case studies</i>)		X	X					X	X		X	X	
Participativni pristopi in metode	X			X			X					X	
Formativno/razvojno vrednotenje	X		X	X		X	X						
Uporaba sekundarnih virov		X						X					
Uporaba administrativnih podatkov		X						X					
Tehnike opazovanja											X	X	
Input/output analiza			X						X				
Ekonometrični modeli			X						X				
Regresijska analiza												X	
Eksplozivni in kvazi-eksperimentalni pristopi											X	X	
Delphi metoda						X	X						
SWOT analiza	X									X			
Analiza stroškov in koristi							X				X		
Benchmarking									X			X	
Analiza stroškovne učinkovitosti						X	X					X	
Ocena gospodarskega vpliva							X			X		X	
Ocena vplivov spola							X			X		X	
Ocena okoljskih vplivov							X			X		X	
Strateške okoljske ocene			X	X		X	X						
Analiza več kriterijev				X			X			X			
Paneli strokovnjakov			X	X		X	X		X	X		X	

Vir: Sourcebook 2, 2003, str. 1-2

Priloga 3: Priporočene metode in tehnike za vrednotenje horizontalnih tem

Evalvacijske metode in tehnike	Trajnostni razvoj	Izboljšanje institucionalnih in administrativnih kapacitet	Enakost med obema spoloma	Lokalni in teritorialni razvoj	Vzpodbujanje socialne vključenosti	Na znajnu temelječe gospodarstvo in informacijska družba
Posvetovanje s partnerji in zainteresiranimi		X				
Ugotavljanje ocenljivosti		X				
Logični modeli						
Risanje konceptov (<i>ang. concept mapping</i>)	X					
Lokalno vrednotenje		X				
Socialna poročila		X	X		X	
Raziskave končnih prejemnikov		X	X			
Individualni intervjuji s partnerji			X		X	
Vrednotenje						
Fokusne skupine		X	X	X	X	
Primeri (<i>ang. case studies</i>)		X	X	X	X	X
Participativni pristopi in metode				X	X	
Formativno/razvojno vrednotenje					X	
Uporaba sekundarnih virov	X		X		X	
Uporaba administrativnih podatkov		X	X			
Tehnike opazovanja						
Input/output analiza						
Ekonometrični modeli						X
Regresijska analiza						
Eksperimentalni in kvazi-eksperimentalni pristopi			X	X		X
Delphi metoda		X				X
SWOT analiza		X				
Analiza stroškov in koristi	X					
Benchmarking		X				X
Analiza stroškovne učinkovitosti						
Ocena gospodarskega vpliva				X		
Ocena vplivov spola			X			
Ocena okoljskih vplivov						
Strateške okoljske ocene	X					
Analiza več kriterijev	X					
Paneli strokovnjakov	X				X	
Ostale priporočljive tehnike in orodja		Analiza parov (<i>ang. peer review</i>)	Analiza politike	Ocena rezultatov in vplivov		Projektni integriran ciklični pristop

Vir: Sourcebook 1, 2003, str. 2-3

Priloga 4: Priporočene metode in tehnike za vrednotenje različnih vsebinskih področij

Evalvacijske metode in tehnike	Kmetijstvo, razvoj podeželja in ribištvo	Gospodarstvo	Transport	Izobraževanje, vseživljenjsko učenje	Aktivna politika zaposlovanja	Svoboda, pravo in varnost	Okolje	Energetika	Raziskave in razvoj
Posvetovanje s partnerji in zainteresiranimi		X		X		X			
Ugotavljanje ocenljivosti							X		
Logični modeli							X	X	X
Risanje konceptov (<i>ang. concept mapping</i>)							X		
Lokalno vrednotenje						X			
Socialna poročila	X			X			X		
Raziskave končnih prejemnikov	X	X	X	X	X				X
Individualni intervjuji s partnerji		X							
Vrednotenje									
Fokusne skupine		X		X		X			
Primeri (<i>ang. case studies</i>)		X	X	X	X				X
Participativni pristopi in metode				X		X			
Formativno/razvojno vrednotenje									
Uporaba sekundarnih virov	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Uporaba administrativnih podatkov	X	X	X	X	X	X		X	
Tehnike opazovanja									
Input/output analiza			X						
Ekonometrični modeli					X			X	
Regresijska analiza									X
Eksplozivni in kvazi-eksperimentalni pristopi				X	X	X			X
Delphi metoda			X					X	X
SWOT analiza			X						X
Analiza stroškov in koristi	X	X	X		X				
Benchmarking		X						X	X
Analiza stroškovne učinkovitosti						X	X	X	
Ocena gospodarskega vpliva			X		X				
Ocena vplivov spola									
Ocena okoljskih vplivov	X		X				X		
Strateške okoljske ocene							X	X	
Analiza več kriterijev	X	X							
Paneli strokovnjakov									X

Vir: Sourcebook 1, 2003, str. 3-4

Priloga 5: Grafični prikaz sestave informacijskega sistema

