

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

DIPLOMSKO DELO

**EVALVACIJA KOT SREDSTVO ZA
UČINKOVITEJŠO RABO SREDSTEV V OKVIRU
PROGRAMOV EU**

Ljubljana, julij 2008

MOJCA ČATAR

IZJAVA

Študentka MOJCA ČATAR izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. ZARJANA FABJANČIČA in dovolim objavo diplomskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, 4. julij 2008

Podpis: _____

KAZALO

UVOD	1
1 INTERVENCIJSKA LOGIKA IN HIERARHIJA CILJEV INTERVENCIJE	3
2 OPREDELITEV POJMA EVALVACIJE	4
2.1 Vrste evalvacij	4
2.1.1 Predhodna, vmesna in naknadna evalvacija	4
2.1.2 Notranje in zunanje evalvacije	8
2.2 Prispevek evalvacije k izboljševanju programov skozi čas	8
2.3 Evalvacijski kriteriji	9
2.4 Evalvacijsko poročilo	11
3 POTEK EVALVACIJSKEGA PROJEKTA	12
4 POTREBNA ZNANJA ZA USPEŠNO IZVAJANJE EVALVACIJ	15
5 ORODJA IN TEHNIKE ZA IZVAJANJE EVALVACIJ	18
5.1 Priprava evalvacije	18
5.1.1 Analiza intervencijske logike	18
5.1.2 Analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti ali analiza »SWOT«	19
5.2 Zbiranje podatkov	19
5.2.1 Sekundarni viri podatkov	19
5.2.2 Ankete	20
5.2.3 Intervjuji	20
5.2.4 Fokusne skupine	20
5.2.5 Študijski primeri	20
5.3 Analiza podatkov	21
5.3.1 Primerjalne skupine	21
5.3.2 Ekonometrični modeli	21
5.3.3 Modeli input-output	22
5.3.4 Paneli strokovnjakov in anketa Delphi	22
5.4 Oblikovanje zaključkov	23
5.4.1 Analiza stroškov in koristi	23
5.4.2 Multikriterijska analiza	24
6 UPORABNA VREDNOST IN DEJAVNIKI USPEŠNE RABE REZULTATOV EVALVACIJE	25
6.1 Uporabna vrednost rezultatov evalvacije	25
6.2 Dejavniki uspešne rabe evalvacije	30
7 VZPOSTAVITEV INSTITUCIONALNE ZMOGLJIVOSTI ZA IZVAJANJE EVALVACIJ	34
7.1 Mandat za izvajanje evalvacij	35
7.2 Usklajevanje ali koordiniranje evalvacij	36
7.3 Institucionalizacija evalvacije	37
7.4 Dokončno oblikovanje optimalnega evalvacijskega sistema	39
8 EVALVACIJA V EVROPSKI KOMISIJI	41
8.1 Razvoj evalvacije v okviru Evropske komisije	41
8.2 Obveznost izvajanja evalvacij v Evropski komisiji	43
SKLEP	44
LITERATURA IN VIRI	46

KAZALO SLIK

<i>Slika 1: Logično zaporedje posameznih elementov intervencijske logike na ravni programa</i>	4
<i>Slika 2: Vloga evalvacije v zaporednih programskih ciklih</i>	7
<i>Slika 3: Povezava med intervencijsko logiko in posameznimi evalvacijskimi kriteriji</i>	11
<i>Slika 4: Ciklus izvajanja evalvacijskega projekta z vidika naročnika</i>	13
<i>Slika 5: Ciklus izvajanja evalvacijskega projekta z vidika izvajalca</i>	14
<i>Slika 6: Najpogostejša uporaba posamezne tehnike ali orodja za izvajanje evalvacij glede na vrsto evalvacije ter fazo v procesu njenega izvajanja</i>	25
<i>Slika 7: Piramida modela za vzpostavitev institucionalne zmogljivosti za izvajanje evalvacij</i>	35

UVOD

V diplomskem delu obravnavam evalvacijo oziroma vrednotenje, ki se je v okviru Evropske komisije pojavila že v 80. letih, čeprav je njena uporaba postala bolj intenzivna šele konec 90. let. Evalvacija predstavlja analitično oceno javnih politik in programov, in sicer z namenom izboljšanja informacij ter zmanjšanja negotovosti. Z evalvacijo prispevamo k izboljšanju procesa odločanja, zagotovimo informacije za odločitev o razdelitvi resursov ter upravičimo javne izdatke. Njen cilj je predvsem ovrednotiti določeno intervencijo z vidika ustreznosti opredeljenih ciljev, učinkovitosti njenega izvajanja tako s tehničnega kot tudi finančnega, časovnega in vodstvenega vidika, uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev, vplivnosti in prispevka teh ciljev k doseganju splošnih ciljev ter nenazadnje trajnosti doseženih rezultatov na daljši rok. V splošnem lahko rečemo, da se največja korist evalvacije kaže v iskanju in identificiranju pozitivnih in negativnih izkušenj ter znanj, pridobljenih med pripravo in izvajanjem posamezne intervencije, ter v uporabi le-teh v smislu povratnih informacij. Tako pridobljene povratne informacije omogočajo boljšo pripravo in izvajanje intervencij v prihodnosti ter nenazadnje tudi izboljšanje sistema dodeljevanja sredstev Evropske unije (v nadaljevanju EU) v okviru programov strukturnih skladov, predpristopne pomoči Phare ali pomoči manj razvitim državam.

V diplomskem delu sem želela prikazati smiselnost uporabe evalvacije kot orodja za povečanje učinkovitosti rabe sredstev v javnem sektorju. Dejstvo je, da obstajajo med javnim in privatnim sektorjem številne razlike, predvsem ko govorimo o poslovnih odločitvah oziroma odločitvah glede porabe ali investiranja sredstev. Podjetja v privatnem sektorju proizvajajo blago in storitve, ki jih želijo prodati potrošnikom, in v konkurenčnem gospodarstvu lahko na trgu obstanejo le, če so potrošniki z njihovimi proizvodi zadovoljni in so jih pripravljene tudi kupovati. Obnašanje in preference potrošnikov torej v veliki meri vplivajo na poslovne odločitve podjetij v zasebnem sektorju. Podobno lahko rečemo, da tudi država proizvaja blago in storitve, bistvena razlika v primerjavi z zasebnim sektorjem pa je, da država svojih proizvodov ne prodaja potrošnikom, temveč upravičencem ali prejemnikom neke javne dobrine. Pomembno ni več zadovoljstvo potrošnikov, temveč globalni učinki, tako direktni kot indirektni, pozitivni in negativni, zato so pravila igre povsem drugačna kot v privatnem sektorju. Po drugi strani lahko podjetja v privatnem sektorju pri odločanju o morebitnem investiranju sredstev izračunajo donos vloženih sredstev ter čas, v katerem naj bi se investicija povrnila, medtem ko so v javnem sektorju poleg finančnega donosa pomembni tudi številni drugi učinki, ki jih je pogosto nemogoče izraziti v denarni enoti. Vse to so razlogi, ki kažejo na to, da v javnem sektorju veljajo drugačni kriteriji za preverjanje smotrnosti odločitve o porabi denarja kot v zasebnem sektorju. V tem smislu lahko evalvacija pomaga tako pri preverjanju smotrnosti financiranja določene intervencije kot tudi pri izbiri najboljše alternative. S svojimi ugotovitvami lahko med izvajanjem intervencije zagotavlja potrebne informacije za odločitev o morebitnih korektivnih ukrepih, lahko pa po zaključku aktivnosti intervencije preverja smotrnost njenega izvajanja ter dolgoročno obstojnost doseženih rezultatov in s tem pripomore k izboljšanju prihodnjih intervencij ter izboljšanju sistema izvajanja intervencij kot takega. Pri tem uporablja znanje različnih ved, od ekonomije in

sociologije pa vse do psihologije, antropologije, in nekaterih drugih ved. Njen namen je analizirati in preveriti smotrnost intervencije ter izpostaviti tako primere dobre prakse kot tudi tiste napake, ki se jim je potrebno v prihodnje izogniti.

Struktura diplomskega dela je zasnovana tako, da bralcu omogoča postopno seznanjanje s pojmom evalvacije, in sicer najprej s teoretičnega ter nato postopoma še s praktičnega vidika. Uvodoma je predstavljena logika izvajanja intervencije ter hierarhija njenih ciljev, saj je to osnova za razumevanje evalvacije. Sledi splošna opredelitev pojma evalvacije, in sicer s poudarkom na delitvi evalvacij s časovnega vidika, posameznih evalvacijskih kriterijih ter strukturi evalvacijskega poročila kot končnega outputa evalvacije. V nadaljevanju je na kratko predstavljen okvirni potek evalvacijskega projekta tako z vidika naročnika kot tudi z vidika izvajalca evalvacije ter potrebna znanja za izvajanje evalvacij, čemur sledi poglavje z opisom nekaterih orodij in tehnik za izvajanje evalvacij projekta. Sledi poglavje, v katerem sem želela predstaviti pomen evalvacije z bolj praktičnega vidika, in sicer z obravnavanjem uporabne vrednosti evalvacije ter opisom posameznih dejavnikov, ki vplivajo na stopnjo rabe rezultatov evalvacije v praksi. V nadaljevanju sem opisala tiste korake, ki jih mora posamezna država narediti na poti do vzpostavitve sistema, v katerem bo evalvacija lahko služila kot orodje zagotavljanja učinkovite rabe sredstev, medtem ko je zadnje poglavje namenjeno kratkemu pregledu uporabe evalvacije v okviru generalnih direktoriatov Evropske komisije.

V diplomskem delu sem se odločila za uporabo izraza evalvacija, saj se mi le-ta zdi za obravnavano področje bolj primeren kot slovenski izraz vrednotenje, poleg tega pa menim, da je pojem vrednotenje preširok, saj je njegova uporaba pogosta na različnih področjih, med drugim na primer tudi v računovodstvu, ko govorimo o vrednotenju zalog. Precejšnje težave pri pripravi diplomskega dela sem imela s pomanjkanjem literature, medtem ko je na internetu na razpolago precej virov s področja evalvacije. Čeprav je bilo v zadnjih desetletjih v mednarodnem merilu objavljenih veliko del na temo evalvacije, le-ta v slovenskem prostoru niso na razpolago. Večina avtorjev, katerih dela so na razpolago pri nas, obravnava bodisi različne ekonomske sisteme v okviru EU ter primerjavo ekonomskega sistema Evrope z ekonomskim sistemom Združenih držav Amerike (npr. L. Neal v svojem delu *The Economics of Europe and the EU*) bodisi teoretične vidike makroekonomije EU (npr. R. Barro in V. Grilli v delu *European Macroeconomics*) ali pa obravnavajo sistem javnih financ ter proračuna v EU (npr. B. Laffan v delu *The Finances of the European Union*, R. A. Jones v delu *The Politics and Economics of the European Union*, ali D. Strasser v delu *The Finances of Europe*), vendar nihče od omenjenih avtorjev ne obravnava področja evalvacije. Zato sem se pri pripravi diplomskega dela opirala na maloštevilno razpoložljivo literaturo, na dosegljive vire s področja evalvacije ter na lastne izkušnje z izvajanjem vmesnega vrednotenja programov Phare v Sloveniji.

1 INTERVENCIJSKA LOGIKA IN HIERARHIJA CILJEV INTERVENCIJE

Vsakdo, ki se želi seznaniti s pojmom evalvacije, mora najprej poznati osnove intervencijske logike, zato želim diplomsko delo začeti prav z opredelitvijo ciljev intervencije in pomenom le-teh v okviru intervencijske logike. Ena izmed ključnih nalog evalvacije je namreč ugotoviti, v kolikšni meri in na kakšen način intervencija dosega zastavljene cilje.

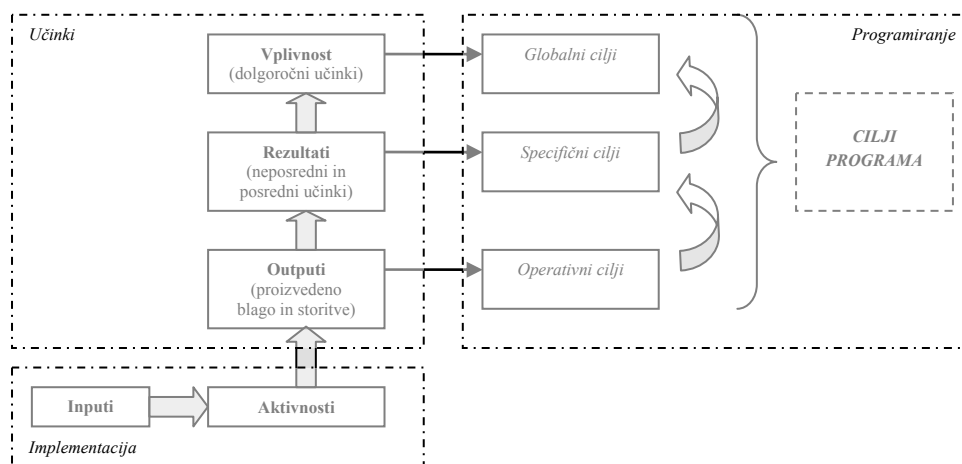
EU finančno pomoč v splošnem vedno dodeljuje na podlagi programov, ne glede na to, ali gre za sredstva, dodeljena v okviru strukturnih in kohezijskih skladov, ali pa gre za sredstva, ki jih EU v razvojne namene dodeli državam, ki niso njene članice. Posamezen program je ponavadi sestavljen iz večjega števila projektov, ki so lahko med seboj povezani, lahko pa njihovo izvajanje poteka neodvisno drug od drugega. Posamezni projektni cilji prispevajo k uresničevanju programskih ciljev, skupek le-teh na nivoju različnih programov pa prispeva k uresničevanju ciljev celotne intervencije. Na začetku priprave posameznega projekta in projektne dokumentacije je potrebno najprej natančno opredeliti, kaj želimo s projektom doseči oziroma kakšni so njegovi cilji. Pri tem govorimo o treh različnih vrstah projektnih ciljev (o operativnih, specifičnih ter splošnih ciljeh), in sicer glede na to, v kateri fazi izvajanja projekta se nahajamo.

Za začetek izvajanja projekta so seveda potrebni *inputi* (finančni, materialni in človeški viri), ki v procesu izvajanja določenih aktivnosti omogočijo nastajanje *outputov* projekta, ki predstavljajo vse tisto, kar je neposredno proizvedeno ali zagotovljeno v implementacijskem procesu. Na osnovi outputov ocenjujemo, v kolikšni meri je določen projekt dosegel zastavljene **operativne cilje**, kar predstavlja prvi nivo projektnih ciljev. Outputi projekta so v tesni povezavi z *rezultati* projekta, in sicer na ravni neposrednih in/ali posrednih koristnikov oziroma prejemnikov pomoči. Predstavljajo neposredni učinek intervencije oziroma projekta, s pomočjo katerih ugotavljamo, v kolikšni meri je bil projekt uspešen pri doseganju svojih **specifičnih oz. projektnih ciljev**. Pričakujemo, da bodo rezultati ob zaključku projekta vidni in merljivi. Ker je posamezen program sestavljen iz večjega števila projektov, doseženi projektni cilji posameznega projekta nujno prispevajo k doseganju splošnih ciljev, ki so opredeljeni v nacionalni strategiji ali neki drugi globalni strategiji. **Splošni ali globalni cilji** se torej nanašajo na skupek projektnih ciljev večjega števila projektov, njihovo uresničenje pa pričakujemo šele po daljšem obdobju, in ne že ob zaključku posameznega projekta. To je tudi razlog, da je doseganje splošnih ciljev relativno najbolj pomembno v času izvajanja naknadne evalvacije, in sicer v tistem delu, ko ugotavljamo, kakšni so dolgoročni učinki intervencije oziroma kakšna je njena *vplivnost*. Daljša kot je obstojnost rezultatov projekta, večja je seveda možnost, da bodo splošni cilji projekta na dolgi rok doseženi, kar pomeni, da je bil projekt uspešen in sredstva učinkovito porabljena.

Lahko torej povzamemo, da so operativni cilji izraženi z outputi (na primer zagotavljanje usposabljanja za dolgotrajno brezposelne), specifični oz. projektni cilji z rezultati (na primer izboljšanje zaposljivosti dolgotrajno brezposelnih) in globalni oz. splošni cilji z vplivnostjo programa ali projekta (na primer zmanjšanje stopnje brezposelnosti dolgotrajno brezposelnih).

Medsebojna povezanost outputov, rezultatov in vplivnosti s posameznimi vrstami programskih ciljev je prikazana na Sliki 1.

Slika 1: Logično zaporedje posameznih elementov intervencijske logike na ravni programa



Vir: Evaluating EU Activities – A Practical Guide for the Commission Services, 2004, str. 71.

2 OPREDELITEV POJMA EVALVACIJE

Ker je vrednost sredstev, ki jih Evropska komisija namenja za izvajanje posameznih intervencij, ponavadi izredno visoka, je v vseh fazah življenjskega cikla intervencije zelo pomembno ugotoviti, v kolikšni meri bo oziroma je le-ta uspešna pri doseganju svojih ciljev, in prav to lahko ugotovimo s pomočjo vrednotenja oz. evalvacije. Ne glede na to, v kateri fazi življenjskega cikla intervencije se nahajamo, lahko evalvacijo opredelimo kot proces, ki omogoča presojo intervencije z vidika rezultatov, vplivnosti in potreb, ki naj bi jih zadovoljevala.

2.1 Vrste evalvacij

Evalvacije lahko delimo glede na različne kriterije, med katerimi sta najpomembnejša časovni kriterij in način izvajanja evalvacije.

2.1.1 Predhodna, vmesna in naknadna evalvacija

Rečemo lahko, da evalvacija obravnava celotno obdobje izvajanja neke intervencije, vendar to velja le, če s pojmom evalvacije opredeljujemo skupek vseh vrst evalvacije, ki se izvajajo v različnih trenutkih glede na življenjski cikel intervencije ali programa. Prav delitev evalvacij glede na časovni vidik je ena izmed najpomembnejših (če ne najpomembnejša) delitev in glede na to, v katerem trenutku oziroma na kateri stopnji intervencije izvajamo posamezno evalvacijo, ločimo tri vrste evalvacij: predhodno ali *ex-ante* evalvacijo, vmesno evalvacijo in naknadno ali *ex-post* evalvacijo.

Predhodna ali *ex-ante* **evalvacija** se izvaja že vzporedno s procesom priprave programa oziroma intervencije. Izvajanje predhodnih evalvacij operativnih programov v okviru strukturnih skladov je v pristojnosti države članice, in sicer tistega organa, ki je odgovoren za pripravo dokumentov za programiranje. V programskem obdobju 2007–2013 mora predhodna evalvacija v okviru strukturnih skladov v skladu s smernicami EU v splošnem obravnavati naslednjih pet ključnih komponent programa (SEC (2007) 0213, 2007, str. 5):

1. oceno socialno-ekonomske analize ter oceno ustreznosti predlagane strategije glede na ugotovljene potrebe;
2. ovrednotenje logike in doslednosti strategije;
3. oceno skladnosti izbrane strategije z regionalnimi in nacionalnimi politikami ter s strateškimi smernicami Skupnosti;
4. ovrednotenje količinsko opredeljenih ciljev ter njihove pričakovane vplivnosti;
5. oceno ustreznosti predvidenih mehanizmov za izvajanje, spremljanje in vrednotenje aktivnosti.

Najpomembnejši evalvacijski kriteriji v okviru predhodne evalvacije so ustreznost, uspešnost in vplivnost (glej poglavje 2.3). Poudarek pri celotnem procesu predhodne evalvacije je predvsem na iterativnosti procesa (Draft Working Paper on Ex-ante Evaluation: The New Programming Period 2007 – 2013, 2005, str. 7). Ko odgovorni organ pripravi posamezno komponento programa, jo morajo evalvatorji ovrednotiti z vidika primernosti in kvalitete ter podati priporočila za izboljšave. Odgovorni organ se nato odloči, katera priporočila bodo upoštevana in katera ne, ter nadaljuje s pripravo naslednje komponente. Ob koncu tega interaktivnega procesa evalvatorji v svojem poročilu povzamejo glavne ugotovitve in zaključke glede primernosti predlaganega programa, hkrati pa poročilo odraža tudi spremembe in izboljšave programa, ki so se vršile v času evalvacijskega procesa. Na ta način predhodna evalvacija predstavlja pomemben element za lažje razumevanje predlagane strategije ter alokacije finančnih sredstev. Evalvacijsko poročilo je priloženo programskim dokumentom, ki jih odgovorni organ države članice posreduje Evropski komisiji. V času trajanja procesa predhodne evalvacije je izredno pomembno tesno sodelovanje obeh strani, tako pripravljalcev programa kot tudi evalvatorjev. To je tudi razlog, da je prav pri predhodni evalvaciji verjetno najtežje in hkrati tudi najbolj pomembno zagotoviti ustrezno neodvisnost evalvatorjev.

Sledi **vmesna evalvacija**, ki poteka v izbranem trenutku med samim izvajanjem intervencije in naj bi med drugim ocenila in preverila, v kolikšni meri so človeški in finančni viri sredstev, ki so bili dodeljeni posameznemu programu, zagotovili ustrezno raven rezultatov ter v kolikšni meri so zastavljeni cilji še vedno ustrezni glede na morebitne spremembe v ekonomskem ali socialnem okolju. V okviru vmesne evalvacije preverimo tudi, kako potekajo posamezne aktivnosti, v kolikšni meri so bili že doseženi kratkoročni cilji, ter ugotovljamo, kakšni so prvi učinki intervencije. Ugotovitve in zaključki vmesne evalvacije predstavljajo pomembno povratno informacijo odgovornim glede izvajanja intervencije ter na ta način prispevajo k morebitnim potrebnim popravkom izvajanja in s tem k izboljšanju rezultatov intervencije.

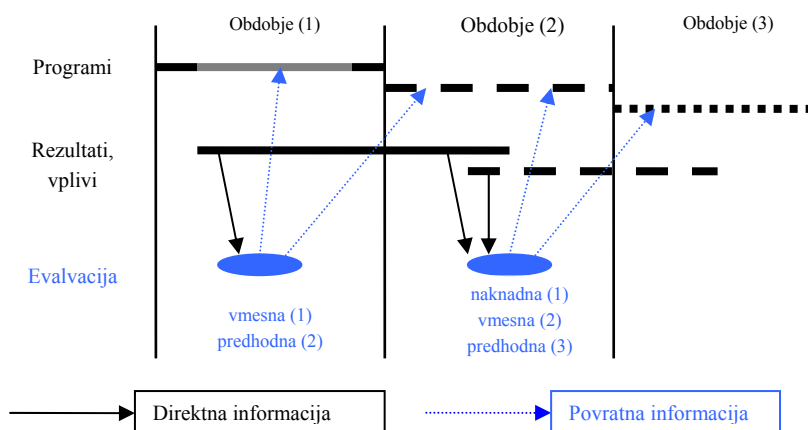
V okviru strukturnih skladov EU je prav vmesna evalvacija doživela največ sprememb v primerjavi s preteklim programskim obdobjem. Izkazalo se je namreč, da je bila vmesna evalvacija preveč odvisna od formalnih zahtev, predvsem s časovnega in vsebinskega vidika, zato njeni rezultati ponavadi niso bili razpoložljivi v pravem trenutku ter običajno niso vsebovali tistih informacij, ki so jih potrebovali programski menedžerji. V primerjavi s preteklim programskim obdobjem je zato prišlo do premika v smislu večje fleksibilnosti, pri čemer po novem pristop k izvajanju vmesne evalvacije bolj sloni na dejanskih potrebah. Sedaj ne gre več toliko za vmesno evalvacijo, temveč bolj za nenehen proces spremljanja in evalvacije, ki postajata vedno bolj soodvisna in prepletena (Indicative Guidelines on Evaluation methods: Evaluation During the Programming Period 2007–2013, 2007, str. 5-7). Odgovornost za izvajanje vmesne evalvacije še vedno nosijo države članice ter njihovi organi upravljanja, ki morajo redno in pozorno spremljati ter analizirati informacije, ki jih pridobivajo v procesu spremljanja. Država članica se na podlagi tako pridobljenih informacij po potrebi odloči za izvajanje vmesne evalvacije, in sicer predvsem v primerih, ko rezultati spremljanja kažejo na večja odstopanja pri doseganju zastavljenih ciljev ali če obstajajo določeni razlogi za spremembo programa (na primer večje spremembe socialno-ekonomskih razmer, spremembe strateških usmeritev Unije ali države članice, težave pri izvajanju programa in podobno). Čeprav je odgovornost za izvajanje vmesne evalvacije v pristojnosti države članice, lahko tudi Evropska komisija v določenih primerih v sodelovanju z državo članico sproži pobudo za izvajanje takšne evalvacije, med drugim predvsem v primerih, ko gre za določena strateška vprašanja, ki se nanašajo na celotno EU, ali v primerih, ko rezultati spremljanja kažejo na znatna odstopanja od zastavljenih ciljev.

Po koncu izvajanja intervencije je na vrsti **naknadna** ali **ex-post evalvacija**, ki obravnava celotno obdobje intervencije, njeno izvajanje pa je za razliko od predhodne in vmesne evalvacije v pristojnosti Evropske komisije, in sicer v tesnem sodelovanju z državo članico ter njenimi organi za upravljanje. V okviru strukturnih skladov zajema naknadna evalvacija vse operativne programe v okviru vsakega cilja (konvergenca, regionalna konkurenčnost in zaposlovanje, evropsko teritorialno sodelovanje) ter opravlja pregled obsega uporabe sredstev, uspešnosti in učinkovitosti načrtovanja programov posameznih skladov ter njihovega socialno-ekonomskega učinka (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006, str. 51). Namen naknadne evalvacije je ugotoviti, kateri so bili tisti dejavniki, ki so pripomogli k uspehu ali morebitnemu neuspehu operativnega programa ali intervencije, ter hkrati opredeliti dobro prakso. Glede na to, da mora preteči precej časa, preden lahko ugotavljamo, kakšni so dejanski končni učinki in vplivnost določene intervencije, se naknadna evalvacija praviloma izvaja nekaj let po tem, ko so zaključene vse aktivnosti in opravljena vsa izplačila v zvezi s temi aktivnostmi. Uredba Sveta št. 1083/2006 tako na primer opredeljuje, da morajo biti naknadne evalvacije, ki se nanašajo na programe v okviru strukturnih skladov za tekoče programsko obdobje 2007–2013, zaključene do 31. decembra 2015. Zaključki naknadne evalvacije so namenjeni predvsem ugotavljanju odgovornosti oziroma zagotavljanju informacij glede tega, ali so bili z zagotovljenimi sredstvi doseženi zadovoljivi rezultati. Poleg tega se zaključki naknadne evalvacije upoštevajo tudi pri načrtovanju nadaljnjih intervencij.

2.1.1.1 Evalvacijski programski cikel in zaporednost programskih ciklov

Zaporednost vseh treh vrst evalvacije povzroča njihovo medsebojno prekrivanje, zato je potrebno pozorno in čim bolj učinkovito načrtovati njihovo izvajanje, da se izognemo morebitnemu podvajanju določenih opravil. Glede na to, da prihaja pri programiranju intervencij dveh zaporednih programskih obdobij do relativne kontinuitete ukrepov, lahko zaključke novjših evalvacij uporabimo za presojo ustreznosti predlaganih ukrepov prihodnjega programskega obdobja. Slika 2 prikazuje medsebojno odvisnost rezultatov posameznih vrst evalvacij, ki so se izvajale v različnih fazah zaporednih programskih obdobij.

Slika 2: Vloga evalvacije v zaporednih programskih ciklih



Vir: Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development, 2003, priloga A, str. ii.

Iz slike je razvidno, da **predhodna evalvacija prihodnjega programskega obdobja** upošteva rezultate že opravljenega dela v okviru sedanjega programskega obdobja, in sicer vmesne evalvacije programa, ki se zaključuje (v okviru te evalvacije so bili podani zaključki o prvih letih aktivnosti, morda pa so bili vključeni tudi že najnovejši podatki o outputih in rezultatih, pridobljeni v procesu spremljanja), ter naknadne evalvacije preteklega programskega obdobja (s pomočjo katere lahko ugotovljamo in analiziramo vplive preteklih intervencij, ki so bile podobne načrtovanim in so se izvajale v podobnih pogojih).

Glede na to, da je glavna naloga **vmesne evalvacije** preveriti, ali so zastavljeni cilji še vedno ustrezni in ali jih je še vedno mogoče doseči v predvidenem času, se v veliki meri opira na informacije, ki so bile zbrane v procesu spremljanja. Hkrati vmesna evalvacija podatke za oblikovanje zaključkov pridobiva tudi s pomočjo predhodne evalvacije tekočega programskega obdobja (in sicer predvsem v delu, ki analizira socialno-ekonomsko situacijo pred začetkom izvajanja programa; to stanje je seveda potrebno posodobiti s trenutno situacijo in ugotoviti, ali so nastale spremembe pomembno vplivale na ustreznost in doseganje zastavljenih ciljev) ter naknadne evalvacije predhodnega programskega obdobja (pri čemer lahko zaključki v zvezi z določenim področjem intervencije služijo kot referenca za oblikovanje zaključkov v zvezi s trenutnim stanjem).

Naknadna evalvacija pri ugotavljanju in analizi stvarnih in obstojnih učinkov intervencije poleg drugih razpoložljivih informacij upošteva tudi predhodno evalvacijo aktualnega programskega obdobja v smislu preverjanja doseganja prvotno opredeljenih ciljev ter vmesno evalvacijo aktualnega programskega obdobja v tistem delu, ki ugotavlja pomanjkljivosti in težave pri implementaciji programa, pri čemer naknadna evalvacija ugotavlja, katere od teh težav so bile uspešno odpravljene in kako.

2.1.2 Notranje in zunanje evalvacije

Evalvacijo lahko izvaja osebje organizacije, ki je odgovorna tudi za samo izvajanje intervencije, ali pa je ta naloga zaupana zunanjim strokovnjakom. V prvem primeru govorimo o notranji evalvaciji, v slednjem pa o zunanji evalvaciji. Prednost **zunanje evalvacije** je predvsem v večji kredibilnosti, saj so zunanji strokovnjaki neodvisni in zato morda v določeni situaciji tudi bolj objektivni. Pri pripravi programa in njegovem izvajanju niso sodelovali, zato lahko podajo bolj nepristransko in objektivno oceno glede uspešnosti programa. Prav tako razpolagajo s potrebnim strokovnim znanjem in izkušnjami, ki jih je včasih znotraj organizacije težko najti. **Notranja evalvacija** za razliko od zunanje mobilizira znanje znotraj organizacije, zato povečuje notranje poznavanje organizacije in hkrati omogoča direktno povratno informacijo pri načrtovanju intervencije. Izvajamo jo lahko tudi takrat, ko so finančna sredstva omejena in ni dovolj sredstev za izplačilo honorarjev zunanjim strokovnjakom. Obstaja pa seveda tudi možnost **kombinacije obeh vrst evalvacije**, kjer evalvacijo izvajajo osebe znotraj organizacije, in sicer ob podpori zunanjih strokovnjakov. To je lahko še posebej koristno pri *ex-ante* evalvacijah, kjer je izredno pomembno tesno sodelovanje med evalvatorji in načrtovalci programa. Podatki kažejo, da so v Evropski komisiji v preteklosti prevladovale zunanje evalvacije, saj je bilo od leta 1996 skoraj 90 % evalvacij izvedenih s strani zunanjih strokovnjakov, medtem ko je predvsem v zadnjem času mogoče opaziti rahlo povečanje števila notranjih evalvacij (Evaluating EU Activities – A Practical Guide for the Commission Services, 2004, str. 53).

2.2 Prispevek evalvacije k izboljševanju programov skozi čas

Eden izmed ključnih faktorjev, ki vplivajo na uspešno rabo rezultatov evalvacije in s tem na njeno čim večjo koristnost, je pravočasnost informacij, ki jih evalvacija zagotavlja. Če informacije niso na razpolago v pravem trenutku, je prispevek evalvacije k določenemu programu ali politiki nedvomno ustrezno manjši.

Pri oblikovanju določene politike govorimo o procesu, ki se začne s formulacijo neke politične usmeritve in z njo povezanih programov, nadaljuje s programiranjem in zagotavljanjem potrebnih virov sredstev, z izvajanjem programa in končno s proizvajanjem načrtovanih outputov in rezultatov. Enaki logiki naj bi sledil tudi evalvacijski cikel, ki se odvija neposredno znotraj cikla priprave in izvajanja programa ter na vsaki posamezni stopnji zagotavlja potrebne informacije v skladu z zahtevami programskega cikla, bodisi s predhodno, vmesno ali naknadno evalvacijo. Čeprav v teoriji velja, da lahko s pravilnim načrtovanjem zagotovimo pravočasnost

informacij ter medsebojno časovno usklajenost programskega in evalvacijskega cikla, menim, da praksa žal ne potrjuje teorije. Kljub skrbnemu načrtovanju obstaja vrsta dejavnikov, ki pogosto povzročajo časovne zamike tako pri izvajanju programov, kot tudi pri izvajanju samih evalvacij. Če jih za primer naštejemo le nekaj, so to nedvomno zamude zaradi zakasnelih ali ponovljenih razpisov, težave pri pridobivanju gradbenih in drugih dovoljenj, pomanjkanje ustreznih kadrov in podobno. Ne glede na to, ali do zamud prihaja pri izvajanju programov ali izvajanju evalvacije, se mi zdi izredno pomembno, da kljub morebitnim nastalim težavam poskušamo s pomočjo določene fleksibilnosti maksimirati korist, ki nam jo lahko prinese evalvacija, četudi se morda ne izvaja v najprimernejšem trenutku. Tako lahko na primer ob morebitni neusklajenosti ciklov fokus evalvacije preusmerimo zgolj na tiste rezultate programov, ki so že realizirani, ali se osredotočimo samo na tiste kriterije, ki jih lahko ovrednotimo v danem časovnem trenutku. Seveda je vseskozi potrebno s sprotnim prilagajanjem aktivnosti stremeti k čim večji časovni usklajenosti zgoraj omenjenih ciklov, saj lahko le tako dosežemo, da bo evalvacija v kar največji meri prispevala k uspešnosti programov in politik.

2.3 Evalvacijski kriteriji

V okviru evalvacije ocenjujemo posamezno intervencijo z vidika različnih kriterijev. Dokumenti na področju evalvacije navajajo različne evalvacijske kriterije, zato se v praksi pogosto pojavljajo razlike glede vrste in števila uporabljenih kriterijev v okviru posamezne vrste evalvacije. Uporabljeni kriteriji so odvisni predvsem od vrste evalvacije, končno število in vrsto kriterijev v procesu evalvacije pa opredeli naročnik. V nadaljevanju želim izpostaviti predvsem naslednjih pet kriterijev, ki so bili uporabljeni v predpristopnem času tudi v Sloveniji v okviru vmesne evalvacije programov Phare (Step by Step Guide for Evaluators for the Conducting of Interim Evaluations in Phare, 2004, str. 9):

1. ustreznost (angl. *relevance*),
2. učinkovitost (angl. *efficiency*),
3. uspešnost (angl. *effectiveness*),
4. vplivnost (angl. *impact*),
5. trajnost (angl. *sustainability*).

Ko presojamo intervencijo z vidika **ustreznosti**, ugotavljamo predvsem, ali so zastavljeni cilji primerni za reševanje problemov, ki jih obravnava intervencija, ali je intervencija dobro zasnovana ter ali so bile pri programiranju upoštevane vse prednosti in pomanjkljivosti ter tveganja v zvezi s socialnim, političnim ali fizičnim okoljem izvajanja intervencije. Pri ocenjevanju tega kriterija se evalvatorji opirajo predvsem na strateške dokumente, finančne sporazume, projektne in programske predloge, razpisno dokumentacijo in podobno. Kriterij ustreznosti je najpomembnejši pri *ex-ante* evalvaciji, medtem ko v okviru vmesne evalvacije ponovno preverimo ustreznost intervencije predvsem z vidika sprememb, do katerih je morebiti prišlo od časa programiranja intervencije do trenutka izvajanja evalvacije.

S kriterijem **učinkovitosti** ocenjujemo, kako učinkovito (predvsem s stroškovnega vidika) so bili inputi preoblikovani v outpute in posredno v rezultate oziroma ali bi lahko enako količino outputov in rezultatov enake kakovosti proizvedli bolj učinkovito v enakem času na kakršenkoli alternativen način. Pri tem ocenjujemo učinkovitost vseh sodelujočih pri implementaciji (menedžment, izvajalci, drugo), zelo pomembno pa je tudi ugotoviti, ali prihaja do morebitnih zamud in zapletov ter kakšni so razlogi za to. Glavni dokumenti, ki jih evalvatorji uporabljajo pri presoji učinkovitosti, so pogodbe z izvajalci, redna poročila o izvajanju, nadzorna poročila in morebitna predhodna evalvacijska poročila. Kriterij učinkovitosti je nedvomno najbolj pomemben pri vmesni evalvaciji, saj v času trajanja intervencije še lahko vplivamo na njen potek, kar pa ne pomeni, da vrednotenje učinkovitosti ni pomembno pri *ex-post* evalvaciji in nenazadnje tudi pri *ex-ante* evalvaciji.

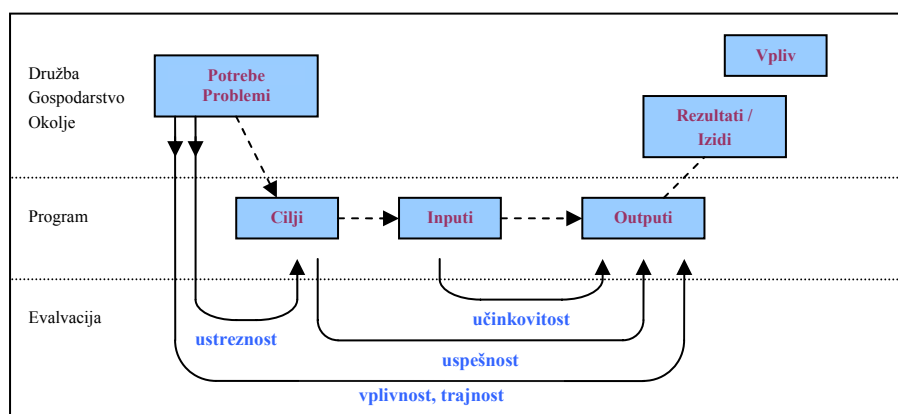
S kriterijem **uspešnosti** preverjamo, v kolikšni meri je intervencija uspešna pri doseganju kratkoročnih oziroma neposrednih ciljev. Uspešnost je v veliki meri odvisna od ustrezne zasnove intervencije, in sicer predvsem od tega, ali so bili zastavljeni cilji jasno opredeljeni in merljivi. Ključne dokumente za presojo uspešnosti predstavljajo nadzorna poročila in končna poročila o izvajanju intervencije ter morebitna predhodna evalvacijska poročila. Tako vmesna kot tudi *ex-post* evalvacija bosta precejšnjo pozornost posvetili kriterijema uspešnosti in učinkovitosti evalvacije.

Kriterij **vplivnosti** se za razliko od uspešnosti osredotoča na doseganje dolgoročnih ciljev. Z njim ocenjujemo, kakšen je bil učinek intervencije na širše okolje ter v kolikšni meri so njeni neposredni cilji prispevali k doseganju širše zastavljenih (npr. sektorskih ali regionalnih) ciljev. Kriterij vplivnosti je v veliki meri odvisen tudi od predhodnih kriterijev. Pri presoji kriterija vplivnosti intervencije si evalvatorji pomagajo z nadzornimi poročili, končnimi poročili o izvajanju intervencije, predhodnimi evalvacijskimi poročili, poročili statističnih uradov, rezultati raziskav raznih inštitutov ter drugih akademskih institucij in podobnim.

Zadnji kriterij, ki ga ponavadi obravnavamo v okviru evalvacijskega poročila, je **trajnost**. S kriterijem trajnosti ugotavljamo, kolikšna je verjetnost, da bodo dolgoročni učinki in s tem koristi intervencije obstali tudi po tistem, ko bo intervencija zaključena. To je odvisno predvsem od zagotavljanja potrebnih finančnih in človeških virov sredstev za vzdrževanje doseženih dolgoročnih učinkov intervencije po zaključenem izvajanju njenih aktivnosti. Trajnost je kriterij, ki je relativno najbolj pomemben pri naknadnih evalvacijah, saj lahko v okviru predhodnih in vmesnih evalvacij zgolj predvidevamo, kakšna bo obstojnost rezultatov intervencije na dolgi rok. Relevantna dokumentacija za presojo trajnosti rezultatov intervencije so predvsem različni sporazumi o dolgoročnem financiranju opreme, infrastrukture, kadrov in podobno.

Odnose med posameznimi evalvacijskimi kriteriji in intervencijsko logiko prikazuje Slika 3.

Slika 3: Povezava med intervencijsko logiko in posameznimi evalvacijskimi kriteriji



Vir: Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development, 2003, str. 45.

2.4 Evalvacijsko poročilo

Evalvacijsko poročilo predstavlja končni output evalvacije, v katerem ekipa evalvatorjev poda svoje mnenje in oceno o izvajanju vrednotene intervencije (programa, strategije, politike ...) glede na zastavljene cilje, in sicer na osnovi posameznih evalvacijskih kriterijev. Podrobno strukturo evalvacijskega poročila naročnik ponavadi predpiše v okviru projektne dokumentacije. Struktura poročila je odvisna predvsem od vrste (predhodna, vmesna, naknadna evalvacija) in namena evalvacije, pri čemer zaradi svoje narave najbolj odstopa predhodna evalvacija. V splošnem lahko povzamemo, da vmesna in naknadna evalvacijska poročila vsebujejo tri dele: (1) povzetek, (2) glavni ali osrednji del ter (3) priloge (Evaluating EU Activities – A Practical Guide for the Commission Services, 2004, str. 60).

Povzetek evalvacijskega poročila mora biti kratek (4–5 strani), vsebovati pa mora vse tiste informacije, ki so potrebne, da bralec v povzeti obliki pridobi vse bistvene podatke v zvezi s zadevno evalvacijo. **Osrednji del** poročila je sestavljen iz treh sklopov: uvodnega, opisnega ali deskriptivnega ter vsebinskega ali substantivnega dela. *Uvodni del* mora bralcu omogočiti razumevanje okoliščin, v katerih se je evalvacija izvajala. V njem je predstavljen namen izvajanja določene evalvacije, obseg obravnavanih intervencij ter geografska pokritost, pogosto pa vključuje tudi opis uporabljene metode v procesu evalvacije. Kratkemu uvodnemu delu sledi *opisni del*, ki predstavi osnovne podatke v zvezi z vrednotenimi intervencijami, njihove cilje, aktivnosti, outpute in morebitne že dosežene učinke. Opisni del poročila predstavlja osnovo za pripravo ključnega oziroma *vsebinskega dela* evalvacijskega poročila, ki vsebuje natančno obravnavanje posameznih evalvacijskih kriterijev, zaključke ter priporočila evalvacije. Prav zaključki in priporočila predstavljajo največjo dodano vrednost evalvacijskega poročila. Zaključki so neke vrste povezava med evalvacijskimi kriteriji in priporočili, kjer evalvatorji povzamejo glavne točke svojih ugotovitev, le-te pa morajo nujno imeti osnovo v opisnem delu ali v delu poročila, ki obravnava evalvacijske kriterije. Zaključkom evalvacije sledijo

priporočila, ki predstavljajo predloge o tem, kaj je potrebno storiti, da se odpravijo morebitna odstopanja ali težave v zvezi z izvajanjem aktivnosti intervencije, oziroma kako je mogoče izboljšati učinkovitost izvajanja aktivnosti intervencije. Ker je končna dodana vrednost poročila (in s tem evalvacije) odvisna predvsem od kvalitete in kredibilnosti priporočil, morajo biti le-ta čim bolj konstruktivna, specifična, izvedljiva ter časovno opredeljena. Če je le mogoče, mora iz vsakega zaključka slediti vsaj eno izmed priporočil evalvacije, medtem ko velja, da mora vsako priporočilo nujno izhajati iz vsaj enega zaključka. Narava zaključkov se z vidika posameznih kriterijev med seboj običajno razlikuje, praviloma pa skupek vseh zaključkov obsega vse evalvacijske kriterije. Potrebno je poudariti tudi, da mora biti ob vsakem priporočilu navedeno, kdo je odgovoren za njegovo izvajanje. **Priloge** evalvacijskega poročila med drugim obsegajo seznam sodelujočih v intervjujih ali anketah, seznam uporabljenih dokumentov in morebitne druge podrobnejše tehnične priloge. Če obstajajo komentarji, s katerimi se evalvatorji ne strinjajo in teh komentarjev niso upoštevali v vsebini poročila, so le-ti ponavadi navedeni v posebni prilogi.

Poročilo morajo evalvatorji pripraviti tako, da ga bodo lahko kasneje zagovarjali z argumenti, saj se pogosto dogaja, da so pred izdajo končnega poročila pritiski na evalvatorja precej hudi predvsem s strani odgovornih za izvajanje tistih aktivnosti, ki so bile slabo ocenjene.

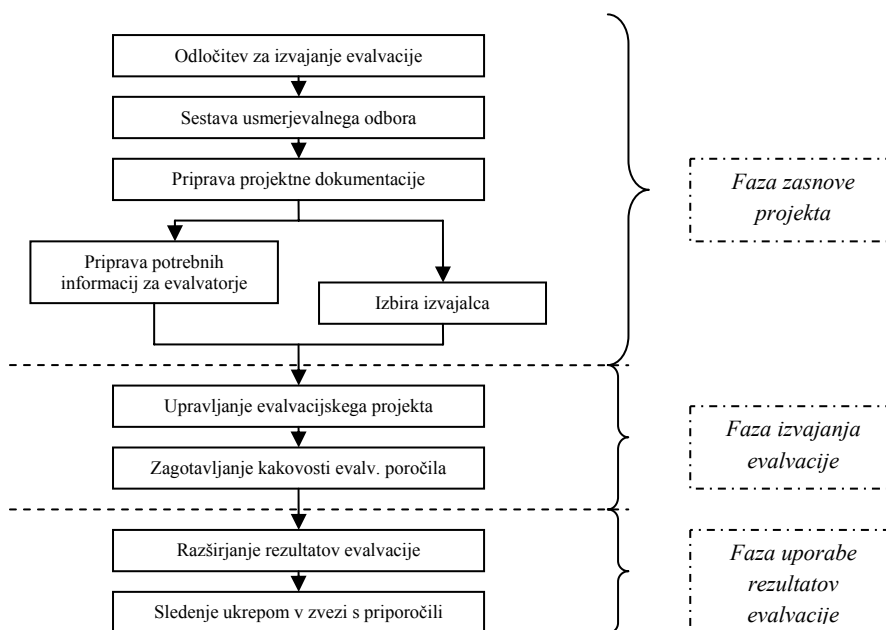
3 POTEK EVALVACIJSKEGA PROJEKTA

Evalvacijski standardi Evropske komisije določajo, da je potrebno vsako posamezno evalvacijo obravnavati kot projekt, ki vključuje štiri faze, in sicer fazo načrtovanja ali priprave, fazo zasnove, fazo izvajanja in fazo uporabe rezultatov (SEC (2002) 5267, str. 11). Pri tem na eni strani nastopa naročnik evalvacije in na drugi strani izvajalec evalvacije, pomen in intenzivnost njunega delovanja pa se v procesu evalvacije razlikujeta glede na fazo, v kateri se nahajamo. Glede na to, da v praksi in literaturi obstajajo razlike pri izvajanju posameznih korakov evalvacijskega projekta, bom v nadaljevanju na kratko opisala zgolj okvirni potek, ki pa nikakor ne predstavlja standardiziranega modela, ki bi ga uporabljala Evropska komisija. Na Sliki 4 (str. 13) je predstavljen postopek izvajanja evalvacijskega projekta z vidika naročnika, medtem ko Slika 5 (str. 14) prikazuje postopek izvajanja evalvacije z vidika izvajalca.

Naročnik lahko začne s prvo fazo evalvacijskega projekta, **fazo načrtovanja evalvacije**, ko je sprejeta končna odločitev za izvajanje evalvacije. Pri tem mora najprej določiti obseg evalvacije, in sicer z institucionalnega vidika (ali bo evalvacija obravnavala evropsko, državno ali lokalno raven), s časovnega vidika (katero obdobje bo evalvacija obravnavala), s sektorskega vidika (regionalna politika, kmetijstvo, sociala itd.) pa tudi z geografskega vidika (specifično področje, ki ga bo obravnavala evalvacija). Natančna opredelitev je potrebna predvsem zato, ker morajo evalvatorji v času izvajanja evalvacije natančno vedeti, kaj je in kaj ni predmet določene evalvacije.

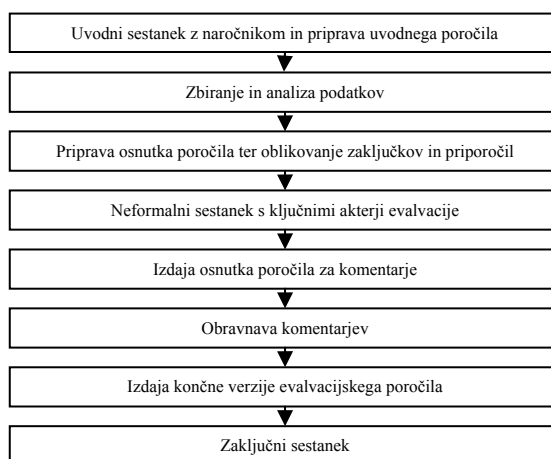
V začetni **fazi zasnove evalvacije** naročnik navadno oblikuje t. i. evalvacijski mandat, v katerem določi, kaj bo predmet evalvacije, kateri so razlogi za njeno izvajanje, kako bo delo organizirano, kdo bo opravljal dolžnosti evalvacijskega menedžerja, ali bo za namene vodenja projekta oblikovan usmerjevalni odbor ter kakšna je pričakovana uporabna vrednost evalvacije. Sledi priprava projektne dokumentacije (angl. *Terms of Reference*), ki predstavlja ključni dokument v okviru projekta evalvacije, še posebej, kadar gre za zunanjo evalvacijo. Je dokument, ki v fazi zasnove projekta začrta glavne zahteve glede kvalitete evalvacije in smeri, v kateri naj bi se evalvacija kasneje razvijala. Naročnik lahko s kvalitetno pripravo projektne dokumentacije odločilno vpliva na kvaliteto celotnega evalvacijskega procesa. Glavni elementi, ki jih mora vsebovati ta dokument, so namen, cilji in pravna podlaga za izvajanje evalvacije, opredelitev aktivnosti, ki bodo predmet evalvacije, ključna evalvacijska vprašanja, okvirne smernice za izbiro metode zbiranja in analize podatkov, okvirni oris delovnega načrta z jasno opredeljenimi roki za dokončanje posameznih faz evalvacije, kriteriji za izbiro izvajalca v primeru zunanje evalvacije, predpisana struktura poročila ter pričakovana raba rezultatov evalvacije in njeni koristniki (Evaluating EU Activities - A Practical Guide for the Commission Services, 2004, str. 43). Poleg naštetih elementov se v praksi pogosto zgodi, da naročnik v projektne dokumentaciji navede tudi okvirni proračun za izvedbo projekta. Na ta način lahko prijavitelji izbiro metodologije prilagodijo razpoložljivemu proračunu. Ko je potrjena končna različica projektne dokumentacije in so usklajeni tudi drugi spremljevalni dokumenti (na primer objava javnega razpisa, vzorec pogodbe in drugo), se lahko začne postopek razpisa evalvacijskega projekta, naročnik pa že lahko prične s pripravo potrebnih dokumentov in informacij za začetek izvajanja evalvacije. Po izteku roka za oddajo prijav naročnik izbere najboljšega ponudnika, s katerim podpiše pogodbo.

Slika 4: Ciklus izvajanja evalvacijskega projekta z vidika naročnika



Vir: Common Market Organisations in Agriculture – Current Evaluation Practice Guide, 2001, str. 2.

Slika 5: Ciklus izvajanja evalvacijskega projekta z vidika izvajalca



Vir: Step by Step Guide for Evaluators for the Conducting of Interim Evaluations in Phare, 2004, str. 3-18; Lastna priredba.

Faza izvajanja evalvacije se ponavadi prične z uvodnim sestankom med naročnikom in izbranim izvajalcem, kjer izvajalec predstavi svoj program. V roku meseca dni po uvodnem sestanku izvajalec ponavadi pripravi tudi uvodno poročilo, v katerem podrobneje predstavi izbrano metodologijo in evalvacijska vprašanja ter podroben delovni načrt. Evalvatorji nato lahko začnejo z zbiranjem in analizo podatkov. Ko so zbrani in skoraj v celoti analizirani vsi podatki ter v glavnem tudi oblikovani zaključki in priporočila, začnejo evalvatorji pripravljati osnutek končnega evalvacijskega poročila. Pred izdajo osnutka poročila se evalvatorji lahko dogovorijo za neformalni sestanek z naročnikom (ponavadi z menedžerjem evalvacije ali morebitnimi drugimi ključnimi osebami), na katerem v povzeti obliki predstavijo svoje glavne ugotovitve in priporočila. To vsekakor ne predstavlja ustaljene prakse, vendar sem prepričana, da so učinki takšnega srečanja praviloma izredno pozitivni, in sicer iz več razlogov. Na takšnem sestanku se pogosto razvije konstruktivna debata, ki po eni strani evalvatorjem omogoči, da preverijo pravilnost svojih ugotovitev in jim tako olajša oblikovanje končnih zaključkov, po drugi strani pa naročnika pripravi na morebitno negativno kritiko in prepreči veliko presenečenje ob izdaji poročila. Naročnik s pomočjo obrazložitve evalvatorjev morda lažje razume, kako in zakaj so evalvatorji prišli do določenih zaključkov, ter zaključke posledično tudi lažje sprejme. Če pa je pri zaključkih evalvatorjev dejansko prišlo do večjih napak, ima naročnik še pred uradno izdajo osnutka poročila možnost, da evalvatorjem izpostavi nepravilnosti ter zagotovi dodatne obrazložitve, ki lahko spremenijo morebitno zmotno predstavo evalvatorjev. Ponavadi takemu neformalnemu sestanku ne bi smele slediti večje spremembe v osnutku poročila, čeprav se v izjemnih primerih lahko zgodi tudi to. Ko je osnutek poročila pripravljen, ga evalvatorji oddajo menedžerju evalvacije, ki ga nato posreduje članom usmerjevalnega odbora in morebitnim drugim ključnim akterjem. Vsi prejemniki osnutka končne verzije evalvacijskega poročila so dolžni do vnaprej določenega časovnega roka posredovati svoje komentarje, le-te pa evalvatorji nato skrbno preučijo in poročilo ustrezno spremenijo ali dopolnijo ter nadaljujejo s pripravo končne verzije poročila.

Sledi **faza uporabe rezultatov evalvacije**, ko mora biti končna verzija evalvacijskega poročila v čim krajšem času razposlana vsem relevantnim osebam. Seznam prejemnikov končnega

evalvacijskega poročila pripravi naročnik, obseg seznama prejemnikov pa je odvisen predvsem od namena evalvacije. Če je njen namen zgolj izboljšati kvaliteto intervencije, potem bo seznam prejemnikov relativno kratek in bo vključeval predvsem menedžerje aktivnosti intervencije in direktne koristnike rezultatov intervencije. Če pa je namen evalvacije zagotoviti tudi input za politične razprave, potem bo seznam bolj obširen in bo med drugim obsegal tudi oblikovalce politike. V tej fazi je potrebno ugotoviti tudi, v kolikšni meri so bila upoštevana priporočila evalvatorjev, kakšni so bili ukrepi odgovornih služb ali organizacij ter kakšni so bili rezultati teh ukrepov. V ta namen menedžer evalvacije v roku nekaj mesecev od izdaje končnega poročila pogosto organizira zaključni sestanek, na katerem poleg evalvatorjev in članov usmerjevalnega odbora sodelujejo tudi druge službe in organizacije, ki so odgovorne za izvajanje posameznih ukrepov. Na sestanku običajno pride do razprave, v kateri udeleženci sestanka predstavijo napredek pri izvajanju priporočil evalvacije. Menedžer evalvacije nato ugotovitve o doseženih rezultatih ukrepov v zvezi s priporočili evalvacije povzame v tabeli in jo posreduje udeležencem zaključnega sestanka, kar hkrati predstavlja tudi formalni zaključek evalvacijskega procesa. Tabela bo kasneje morda potrebna za poročanje ali kot vir informacij za morebitne prihodnje evalvacije.

4 POTREBNA ZNANJA ZA USPEŠNO IZVAJANJE EVALVACIJ

Proces evalvacije je torej potrebno gledati tako z vidika naročnika kot tudi z vidika izvajalca. Na strani **naročnika** vidim *menedžerja evalvacije* kot tisto ključno osebo, ki jo velja posebej izpostaviti. Menedžer evalvacije mora imeti ves čas trajanja evalvacijskega projekta celovit pregled nad njegovim izvajanjem. Po eni strani vodi evalvacijo in koordinira delo usmerjevalnega odbora, po drugi strani pa mora biti posrednik ali mediator med različnimi akterji (med notranjimi in zunanjimi akterji, med člani usmerjevalnega odbora ter ekipo evalvatorjev itd.). Za uspešno opravljanje svoje naloge mora imeti določena znanja in izkušnje s področja evalvacije, predvsem o tem, kako usmerjati evalvacijo, kako načrtovati poročanje in obveščati o rezultatih evalvacije ter kako slediti ukrepom v zvezi z njenimi priporočili. Če menedžer evalvacije nima predhodnega praktičnega znanja s področja evalvacije, so lahko njegove zahteve nerealne, neizvedljive ali celo nesmiselne. Prav tako mora biti sposoben navezovati stike znotraj in izven organizacije, tako z namenom zagotavljanja potrebnih informacij kot tudi z namenom osveščanja sodelujočih glede pomena in namena evalvacije. S svojo avtoriteto omogoči večjo stopnjo sodelovanja in udeležbe v procesu evalvacije, saj se v nasprotnem primeru lahko zgodi, da odziv določenih posameznikov za sodelovanje v evalvaciji ne bo zadosten za zagotovitev vseh relevantnih informacij. Hkrati je menedžer evalvacije tisti, ki je v veliki meri odgovoren tudi za zagotavljanje neodvisnosti evalvatorjev.

Žal se v praksi pogosto dogaja (predvsem v državah, kjer evalvacijska kultura še ni dobro razvita), da ima naročnik zgolj okvirno predstavo o poteku evalvacije in izgledu evalvacijskega poročila, zato so njegove zahteve pogosto nerealne oziroma v najboljšem primeru zgolj preširoko zastavljene. Prav v takšnih primerih so izkušnje **izvajalca** toliko pomembnejše. Na področju EU

obstaja nekaj podjetij, ki so specializirana za izvajanje evalvacij, in ponavadi so prav ta podjetja tista, ki so izbrana na razpisih za izvajanje posamezne evalvacije, saj imajo pri izbiri izvajalca pogosto velik pomen ravno izkušnje. Čeprav je to po eni strani popolnoma razumljivo, saj je področje evalvacije tako specifično, da izkušnje bistveno vplivajo tako na kvalitetno pripravo razpisnega predloga kot tudi na kvalitetno izvajanje same evalvacije, pa po drugi strani vidim v tem tudi problem, saj postaja iz enakih razlogov trg na strani ponudbe za izvajanje evalvacij vedno bolj zaprt.

Izbrano ekipo za izvajanje evalvacije na strani izvajalca ponavadi sestavljajo projektni menedžer, vodja ekipe evalvatorjev ter evalvatorji. *Projektni menedžer* oziroma vodja projekta skrbi za to, da se evalvacijski projekt izvaja v skladu s pogodbo, in sicer predvsem v smislu izpeljave projekta v okviru vnaprej določenega časovnega načrta ter skladno s tehničnimi zahtevami glede oblike poročila. Zato vidim dobro razvite organizacijske sposobnosti kot tisto lastnost, ki jo mora dober projektni menedžer nujno imeti.

Končno odgovornost za vsebino poročila nosi *vodja ekipe evalvatorjev*. On je tista oseba v skupini, ki večinoma komunicira z naročnikom ter na zaključnem sestanku predstavi glavne zaključke in priporočila evalvacijskega poročila. Dejstvo je, da vsi, ki kakorkoli sodelujejo v procesu evalvacije, glede na njegove javne nastope in osebne stike pogosto ocenjujejo celotno skupino, zato mora vodja ekipe evalvatorjev nujno nastopati strokovno in suvereno. Če vodja ekipe ne pridobi spoštovanja sodelujočih v evalvaciji, bo delo evalvatorjev lahko oteženo, saj jih ne bodo jemali dovolj resno. Hkrati predstavlja vodja ekipe povezovalni člen skupine, ki mora nujno imeti pregled nad nastajajočo vsebino poročila. Glede na to, da je vsebina poročila ponavadi razdeljena med posamezne evalvatorje, mora vodja skupine evalvatorje voditi v smeri, ki bo zagotovila enotno vsebino in enotno obravnavanje kriterijev v okviru celotnega poročila. Skupaj z evalvatorji mora sproti reševati morebitne težave, ki se pojavijo v procesu izvajanja evalvacije.

Ostali člani v skupini so *evalvatorji*. Kadar je na razpisu izbrano tuje podjetje, je ponavadi vsaj eden izmed evalvatorjev iz države, v kateri se evalvacija izvaja (t. i. lokalni evalvator). Priporočljivo je namreč, da je ekipa sposobna komunicirati v jeziku države, v kateri se evalvacija izvaja, hkrati pa lokalni evalvatorji bolje poznajo in lažje razumejo lokalne razmere. Prav tako se v praksi pogosto dogaja, da se predvsem v fazi pridobivanja podatkov s pomočjo intervjujev sogovorniki lažje in bolj odkrito pogovarjajo z lokalnim kot s tujimi evalvatorji. Za izvajanje evalvacije je pomembno, da imajo evalvatorji precejšnje izkušnje s področja evalvacije, da poznajo osnove intervencijske logike in osnovna pravila za dodeljevanje sredstev ter načine izvajanja vrednotene intervencije. Ker pa posamezni evalvatorji ponavadi sodelujejo pri evalvacijah različnih tematskih področij (kmetijstvo, okolje, regionalni razvoj, socialna problematika), je nemogoče pričakovati, da bi imeli konkretna znanja in izkušnje z vseh področij, ki jih vrednotijo. V ta namen izvajalec ponavadi za določeno število delovnih dni v času trajanja evalvacije pogodbeno veže tudi zunanje sodelavce oziroma *tehnične strokovnjake*, ki intervencijo ovrednotijo s tehničnega vidika. Pri tem je naloga evalvatorja, da tehničnega

strokovnjaka usmerja in zagotovi, da le-ta pri svojem delu upošteva in obravnava vse vidike evalvacijskih kriterijev. Konkurenčno prednost v poklicu evalvatorja nedvomno predstavlja tudi znanje jezikov, in sicer ne le v primerih, ko je naročnik evalvacije Evropska komisija, temveč tudi z vidika možnosti spremljanja razvoja na področju evalvacije v drugih državah in na mednarodni ravni.

Za uspešno delovanje evalvacijske skupine je zelo pomembno, da vsak član pozna svoje dolžnosti in odgovornosti, a praksa žal pogosto kaže, da je učinkovitost skupine manjša, kot bi lahko bila, poročila so neuskklajena, podana mnenja, ugotovitve ter ocena pa slabo utemeljeni. Razlogi za to so lahko različni. Eden izmed možnih razlogov je ta, da so podjetja, ki pridobijo pogodbo, običajno predvsem profitno usmerjena. Če je posel finančno zanimiv, najboljši strokovnjaki pa že zasedeni, bo podjetje v svojo ekipo povabilo tudi evalvatorje ali tehnične strokovnjake, za katere ve, da ne ustrezajo zahtevanemu profilu, so pa na razpolago nemudoma. Poleg tega se dogaja, da posamezniki v svojih življenjepisih pretiravajo glede izkušenj in znanj. Ko ekipa začne z delom, se izkaže, da v resnici nimajo ne izkušenj ne ustreznega znanja z določenega področja, ostali člani ekipe pa morajo opravljati delo namesto njih. In potem prav na tak način ti posamezniki dobijo potrebne reference, ki jim v prihodnosti ponovno omogočijo sodelovanje v neki drugi evalvaciji. Razlog za zmanjšano učinkovitost skupine lahko predstavlja tudi nesposobnost (ali neizkušenost) vodje skupine, da bi uspešno vodil in strokovno usmerjal evalvatorje pri njihovem delu oziroma da bi iz posameznih delov poročila različnih evalvatorjev sestavil logično in skladno poročilo.

Ob vsem naštetem je potrebno ponovno poudariti, da je tekom celotnega procesa evalvacije izredno pomemben nevtralen odnos evalvatorjev. Seveda je to včasih zelo težko zagotoviti, saj so lahko nekateri izmed evalvatorjev rezidenti obravnavanega področja ali pa jim delo otežuje simpatiziranje ali celo predhodna poznanstva z določenimi posamezniki, ki sodelujejo pri izvajanju vrednotene intervencije. Ne glede na omenjene težave pa morajo evalvatorji vseskozi ohraniti profesionalen in neodvisen pristop k delu, saj bo le tako zagotovljena kredibilnost njihovih zaključkov in priporočil.

Zaradi nenehnega razvoja evalvacije se morajo evalvatorji neprestano izobraževati in se seznanjati z novimi principi in praksami na področju evalvacije. V ta namen se evalvatorji povezujejo v različna združenja in se udeležujejo delavnic in konferenc na temo evalvacije, ki jih občasno organizirajo različne mednarodne institucije, na primer Evropska komisija, OECD ali Svetovna banka. Na takšnih srečanjih izmenjujejo izkušnje in se seznanjajo s primeri dobre prakse, ki so v uporabi v različnih državah in na različnih področjih. Seveda postajajo v zadnjem času kot pomemben vir informacij in mesto za izmenjavo mnenj in izkušenj vedno bolj aktualni tudi različni specializirani spletni forumi.

5 ORODJA IN TEHNIKE ZA IZVAJANJE EVALVACIJ

Pri izbiri orodja ali tehnike izvajanja evalvacije je potrebno upoštevati vrsto dejavnikov, med drugim tudi obliko socialno-ekonomske intervencije (tematske intervencije, intervencije v zvezi s političnimi ali sektorskimi prednostnimi nalogami, intervencije v zvezi z lokalnim ali teritorialnim razvojem), namen evalvacije (strateški, operativni), stopnjo v programskem ciklu (oblikovanje, priprava, izvajanje, zaključki in rezultati) ter stopnjo v evalvacijskem procesu (*ex-ante*, vmesna, *ex-post* evalvacija). Glede na posamezne dejavnike so nekatere metode primernejše od drugih, vendar pa v nobenem primeru ne moremo govoriti o pravilu, ki bi v splošnem veljalo za izbiro metode v določeni situaciji. Pri izbiri metode se moramo nujno zavedati, da ima vsaka metoda svoje slabosti in prednosti, zato moramo metodo izbrati tako, da ob upoštevanju njenih omejitev čim bolj izkoristimo njene prednosti. To je tudi razlog, da je v praksi zelo priporočljiva uporaba kombinacije različnih evalvacijskih metod, z namenom pridobivanja čim celovitejše in kar se da nepopačene slike stanja v izvajanju intervencije. Pri izbiri metodologije moramo upoštevati tudi razpoložljivost podatkov, razpoložljiva sredstva za izvajanje evalvacije ter dane časovne omejitve.

Izmed zgoraj omenjenih dejavnikov, ki vplivajo na izbiro metode izvajanja evalvacije, je v literaturi največkrat omenjena prav stopnja v evalvacijskem ciklusu. S tega vidika lahko orodja in tehnike za izvajanje evalvacije združimo v naslednje štiri skupine (Evaluating EU Activities - A Practical Guide for the Commission Services, 2004, str. 54): (1) orodja in tehnike za uvodno ali pripravljajno fazo izvajanja evalvacije, (2) orodja in tehnike za zbiranje podatkov, (3) orodja in tehnike za analizo podatkov ter (4) orodja in tehnike za oblikovanje zaključkov. Čeprav lahko nekatera orodja in tehnike včasih uporabljamo v različnih fazah evalvacijskega ciklusa, bom v nadaljevanju predstavila razvrstitev glede na njihovo najpogostejšo rabo, ki jo navaja literatura. Seznam navedenih orodij in tehnik v nadaljevanju vsekakor ni končen, vsebuje pa najpogosteje uporabljena orodja in tehnike.

5.1 Priprava evalvacije

Faza priprave izvajanja evalvacije predstavlja obdobje od priprave projektne dokumentacije s strani naročnika do izdaje uvodnega poročila s strani izvajalca. Določena orodja in tehnike uporabljata tako naročnik v času priprave projektne dokumentacije kot tudi izvajalec med začetnim preučevanjem intervencije in pri pripravi okvirnega načrta za izvajanje aktivnosti, ki ga naknadno predstavi v uvodnem poročilu. Na tej stopnji izvajanja evalvacije je najpogostejša uporaba analize intervencijske logike ter analize »SWOT«.

5.1.1 Analiza intervencijske logike

Analiza intervencijske logike predstavlja splet hipotetičnih logično-posledičnih povezav med inputi, outputi ter neposrednimi in globalnimi cilji intervencije in jo zelo pogosto uporabljamo

pri razvojnih projektih, predvsem v okviru relativno enostavnih programov. Takšni logični modeli imajo največjo uporabno vrednost v času načrtovanja intervencije, saj omogočajo logično in strukturirano oblikovanje hierarhije ciljev ter identifikacijo ključnih indikatorjev doseženega, ki jih kasneje uporabljamo v procesih spremljanja in evalvacije. Tudi v kasnejših fazah evalvacije je mogoča uporaba takšnega modela, in sicer predvsem pri oblikovanju evalvacijskih vprašanj ali celo v okviru *ex-post* evalvacije kot orodje, s pomočjo katerega ugotavljamo, zakaj in kje je prišlo do težav pri izvajanju intervencije, ki so povzročile, da niso bili doseženi vsi zastavljeni cilji.

5.1.2 Analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti ali analiza »SWOT«

Analiza prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti ali s kratico, ki izhaja iz angleškega jezika (angl. *Strengths-Weaknesses-Opportunities-Threats*), t. i. analiza »SWOT«, je orodje, ki so ga sprva razvili in uporabljali v privatnem sektorju, sedaj pa se vse pogosteje uporablja tudi v javnem sektorju, in sicer predvsem pri regionalno-razvojnih intervencijah. Njegova raba najpogosteje pride v poštev v času *ex-ante* evalvacije, medtem ko ga v času vmesne evalvacije uporabljajo predvsem za preverjanje, ali je izbrana strategija še vedno ustrezna. Analiza »SWOT« omogoča oblikovanje primerne strategije na osnovi strukturirane in transparentne analize, ki po eni strani opredeljuje prednosti in slabosti regije, sektorja ali organizacije ter po drugi strani ocenjuje priložnosti in nevarnosti, ki jih predstavljajo dejavniki danega okolja, v katerem naj bi se določena intervencija izvajala. Takšna opredelitev prednosti, slabosti, priložnosti in nevarnosti omogoča lažji izbor najprimernejše strategije, ki naj bi v čim večji meri izkoristila prednosti regije ter zmanjšala ali celo odpravila njene slabosti in hkrati v največji meri izkoristila priložnosti ter minimizirala nevarnosti, ki jih predstavljajo eksterni dejavniki okolja.

5.2 Zbiranje podatkov

Podatki, ki jih evalvatorji zberejo v tej fazi, so ponavadi tako kvalitativne kot kvantitativne narave. S pomočjo zbranih informacij, mnenj in vtisov bodo lahko evalvatorji v nadaljnjih fazah analizirali podatke ter oblikovali ugotovitve in zaključke o obravnavani intervenciji.

5.2.1 Sekundarni viri podatkov

V procesu evalvacije so sekundarni viri podatkov običajno zelo pogost vir podatkov. Gre za različne študije, poročila, programsko dokumentacijo, statistične podatke, pretekla evalvacijska poročila in morebitne druge vire podatkov. Glavna značilnost podatkov, ki jih pridobimo s pomočjo sekundarnih virov, je, da niso bili pripravljani za specifične namene evalvacije, temveč za druge namene. Čeprav tako pridobljeni podatki pogosto niso v najprimernejši obliki za potrebe evalvacije, so stroški za njihovo pridobivanje v primerjavi z drugimi načini zbiranja podatkov zelo nizki, zaradi česar je njihova raba v procesu evalvacije zelo pogosta.

5.2.2 Ankete

Kadar govorimo o anketah v okviru evalvacije, pri tem največkrat mislimo na zbiranje informacij s strani tistih posameznikov, organizacij ali skupnosti, ki so bodisi prejemniki pomoči bodisi uporabniki storitev, informacij ali infrastrukture, zagotovljenih v okviru določene intervencije. Način zbiranja podatkov s pomočjo ankete je primeren predvsem, če je populacija koristnikov velika in homogena ter intervencija relativno enostavna, vendar vedno v kombinaciji z drugimi orodji, anketna vprašanja pa se ponavadi nanašajo zlasti na učinke intervencije in mehanizme zagotavljanja teh učinkov. Glavna prednost ankete je v tem, da lahko ob pravilni izbiri vprašanj in vzorca populacije rezultate ankete posplošimo na celotno populacijo, bodisi direktno bodisi s pomočjo ekstrapolacije.

5.2.3 Intervjuji

Intervju je orodje, ki je primerno za vse vrste evalvacij, tako za *ex-ante* kot tudi za vmesne in *ex-post* evalvacije, in je eno izmed najpogosteje uporabljenih orodij pri evalvaciji strukturnih skladov (še posebej pri vmesni evalvaciji programov). Intervju je lahko strukturiran (oblika, ki je najbližja anketi), delno strukturiran (z vnaprej opredeljenimi okvirnimi ključnimi temami) ali nestrukturiran. Uporaba intervjuja je najprimernejša za zbiranje poglobljenih informacij, pri čemer evalvatorji ponavadi opravijo intervjuje z različnimi ključnimi osebami, kar jim omogoča, da dobijo informacije od posameznikov, ki imajo pogosto različne poglede na določen problem.

5.2.4 Fokusne skupine

Pri metodi fokusnih skupin gre za obliko skupinske diskusije, ki omogoča izmenjavo mnenj in informacij posameznikov (menedžerjev, izvajalcev intervencije, prejemnikov pomoči, drugih koristnikov intervencije) z različnimi pogledi in mnenji glede vprašanj, ki so pomembna z vidika evalvacije. Fokusne skupine so ponavadi relativno majhne (od 6 do 8 oseb), diskusijo v skupini pa usmerja usposobljen strokovnjak. Včasih evalvatorji oblikujejo večje število fokusnih skupin in tako omogočijo večjo reprezentativnost in zanesljivost rezultatov. Vprašanja, okoli katerih se razvija diskusija, so lahko povezana z izvajanjem, rezultati ali učinki določene intervencije. V okviru *ex-ante* evalvacije lahko na primer metodo fokusnih skupin uporabimo za vnaprejšnje testiranje inovativnih ukrepov ali morda jasnejšo opredelitev ciljev, v času vmesne evalvacije lahko na tak način ugotovljamo težave v procesu izvajanja, v okviru *ex-post* evalvacije pa nam fokusne skupine omogočajo lažjo interpretacijo učinkov in vplivov intervencije ter oblikovanje novih prednostnih nalog in usmeritev za prihodnost. Metodo fokusnih skupin lahko uporabimo tudi kot neke vrste forum, v okviru katerega fokusna skupina analizira in interpretira predhodno pridobljene informacije.

5.2.5 Študijski primeri

Študijski primeri predstavljajo poglobljene neodvisne študije v okviru kakšne širše študije ali evalvacije. Po naravi so največkrat retrospektivni in služijo preučevanju določenega subjekta (regija, projekt, institucija, skupine posameznikov itd.) ali pojava v njegovem naravnem okolju. S pomočjo študijskih primerov pridobimo veliko število kvalitativnih in kvantitativnih

informacij o določenem subjektu ali pojavu, ki nam omogočajo podrobno ilustracijo določene situacije ter lažje razumevanje vzrokov in posledic. Izredno pomembna je izbira primerov, ki jih preučujemo, le-ta pa je odvisna predvsem od namena študije. Za razliko od večine drugih orodij v tem primeru ne izbiramo reprezentativnega vzorca populacije, temveč predvsem tiste primere, ki ponazarjajo dobro ali slabo prakso, primere ekstremnih ali tipičnih situacij in podobno. V okviru evalvacijskega poročila morajo biti študijski primeri predstavljeni ločeno in običajno obsegajo od ene do pet strani.

5.3 Analiza podatkov

Osnovna analiza podatkov se začne že v fazi zbiranja podatkov, in sicer na ravni posameznega orodja ali tehnike (na primer analiza rezultatov ankete, analiza podatkov, pridobljenih z intervjujem, ipd.). Sledi nadaljnja analiza, ki z uporabo posebnih orodij in tehnik omogoča primerjavo rezultatov osnovnih analiz podatkov. Glede na to, da večina evalvacij v zvezi z intervencijami EU temelji na zbiranju in analizi tako kvantitativnih kot kvalitativnih podatkov o implementacijskem procesu, mehanizmih izvajanja, vedenju upravičencev in drugih učinkih, mora biti navzkrižna analiza podatkov po svoji naravi nujno kvalitativna, sestavljena iz iskanja in povezovanja vzorcev v podatkih, pridobljenih v okviru prvotne analize podatkov.

5.3.1 Primerjalne skupine

Osnovno načelo tehnike primerjalnih skupin je primerjava razvoja ključne spremenljivke (npr. dohodka, prometa podjetja ipd.) v dveh skupinah posameznikov, in sicer v skupini koristnikov intervencije (t. i. obravnavana skupina) ter v skupini posameznikov, na katere intervencija ni imela vpliva (t. i. kontrolna skupina). Običajno gre za analizo podatkov v okviru naknadne evalvacije, ki omogoča kvantitativno oceno nasprotnih situacij ter posledično oceno neto učinkov intervencije. Problem predstavljata dostopnost kontaktnih podatkov za nekoristnike intervencije ter pripravljenost le-teh, da razkrijejo potrebne informacije, poleg tega pa je zelo težko najti takšne predstavnike kontrolne skupine, ki imajo dovolj podoben profil kot koristniki in so hkrati popolnoma izolirani tudi od posrednih učinkov intervencije. V primerih, ko ima intervencija relativno ozko vplivnost glede na celotno populacijo, lahko ta problem rešimo tako, da na določenem področju ali sektorju kot kontrolno skupino obravnavamo celotno populacijo, pri čemer lahko potrebne kontrolne podatke pridobimo iz statističnih virov ter jih primerjamo s podatki, ki se nanašajo na koristnike intervencije.

5.3.2 Ekonometrični modeli

Ekonometrične modele uporabljamo za ponazoritev in simulacijo mehanizmov, ki delujejo v regionalnem, nacionalnem ali mednarodnem ekonomskem sistemu. Obstaja vrsta različnih ekonometričnih modelov, ker pa nobeden od teh modelov ni bil zgrajen posebej za namene evalvacije in ker bi bilo oblikovanje novega predrago tako z denarnega kot tudi s časovnega vidika, evalvatorji izberejo enega od že obstoječih modelov in ga prilagodijo za potrebe evalvacije. Na strani povpraševanja med modeli na splošno ni velike razlike, večina razlik se

pojavlja pri učinkih na strani ponudbe, ki posledično vplivajo na potencialni output ekonomskega sistema. V okviru predhodne evalvacije s pomočjo ekonometričnih modelov simuliramo dve vrsti situacij, eno z in eno brez prisotnosti intervencije, ter na ta način vrednostno ocenimo neto učinke intervencije na večino makroekonomskih spremenljivk (ekonomska rast, nezaposlenost, investicije in podobno). Lahko jih uporabljamo tudi pri naknadni evalvaciji, pri čemer predhodno oceno učinkov določene intervencije, ki smo jo oblikovali na podlagi ekonometričnega modela, naknadno primerjamo z doseženimi rezultati in tako ugotovimo, kakšna je bila dejanska učinkovitost določene intervencije. Velik problem pri uporabi ekonometričnih modelov predstavlja dejstvo, da so za pravilen izračun vrednosti koeficientov, ki jih vključuje model, potrebni zanesljivi podatki, kar pa je v praksi pogosto težko zagotoviti.

5.3.3 Modeli input-output

Analiza input-output je metoda, ki jo uporabljamo za simulacijo ekonomske aktivnosti v danem časovnem obdobju ter za napovedovanje odziva regionalnega gospodarstva na določeno stimulacijo (na primer povečanje potrošnje ali spremembe v vladni politiki). S pomočjo posebnih matrik, ki lahko obsegajo zgolj tri sektorje (industrija, storitve in kmetijstvo), lahko pa so tudi bistveno kompleksnejše, modeli input-output opisujejo, na kakšen način proizvodnja v določenem gospodarstvu zadovolji končno povpraševanje. Z vidika evalvacije jih podobno kot ekonometrične modele uporabljamo v okviru predhodne evalvacije za primerjavo dveh nasprotnih situacij, z in brez prisotnosti intervencije. Tudi pri modelih input-output evalvatorji za svoje potrebe prilagodijo določen že obstoječi model, zaradi razpoložljivosti statističnih podatkov, ki jih potrebujemo za konstrukcijo matrik, pa je njihova uporaba v glavnem omejena na nacionalno raven gospodarstva. Glavna prednost matrik input-output je njihova zmožnost ponazoritve učinkov intervencije na posamezne sektorje v smislu razčlenitve inputov in outputov ter upoštevanja blagovne menjave med posameznimi sektorji. Veliko težavo pri uporabi takšnih modelov pa v okviru socialno-ekonomskega razvoja predstavlja dejstvo, da se osredotočajo predvsem na učinke določene intervencije na strani povpraševanja, čeprav so pravzaprav učinki na strani ponudbe tisti učinki, ki s povečanjem proizvodnih zmogljivosti, izobraževanjem in izpopolnjevanjem delovne sile, izgradnjo infrastrukture, uvajanjem tehnološkega napredka in podobnim zagotavljajo trajnostno rast gospodarstva. Teh učinkov z uporabo matrik input-output ne moremo oceniti.

5.3.4 Paneli strokovnjakov in anketa Delphi

Panelse strokovnjakov lahko mobiliziramo za analizo podatkov ali oblikovanje zaključkov, tako v okviru prospektivne kot tudi retrospektivne analize. Panel strokovnjakov sestavljajo neodvisni strokovnjaki, ki se srečajo od tri- do šestkrat v enomesečnih intervalih. Njihova vloga je lahko bolj aktivna, ko poleg preučevanja programskih dokumentov opravijo tudi vrsto intervjujev s ključnimi osebami in morebitne obiske na terenu, lahko pa zgolj analizirajo ugotovitve evalvacije in na tej osnovi oblikujejo zaključke. Glavna prednost panela je predvsem v tem, da strokovnjaki, ki imajo pogosto različne poglede na določeno problematiko, v skrbno vodenem

procesu dosežejo kompromis in oblikujejo skupne zaključke ter priporočila, ki so sprejemljivi za vse udeležence. Panele strokovnjakov uporabljamo zlasti za navzkrižno analizo nestrukturiranih in heterogenih podatkov. Kakovost analize ali ocene panela je odvisna predvsem od izbire najprimernejših strokovnjakov z vidika njihovega znanja in izkušenj na določenem področju, od njihove pripravljenosti za polno sodelovanje v procesu ter od njihove neodvisnosti z vidika vrednotene intervencije.

Alternativni način za mobiliziranje strokovnega znanja je lahko tudi anketa Delphi. Za razliko od panela ta tehnika dovoljuje individualno anketiranje izbranih strokovnjakov s pomočjo centralno vodenih vprašalnikov. Vprašalniki so anonimni, odgovori pa vsakokrat analizirani z namenom ugotavljanja splošnega trenda ter ugotavljanja večjih odstopanj pri odgovorih. Na tej osnovi se vsakokrat pripravi naslednji vprašalnik, ki najprej predstavi rezultate predhodnega vprašalnika, nato pa od sodelujočih zahteva, da argumentirajo svoje predhodne odgovore. Postopek se ponavlja, vse dokler ni dosežen splošen konsenz pri odgovorih na ključna vprašanja.

5.4 Oblikovanje zaključkov

Šele takrat, ko so zbrani in obdelani vsi podatki, lahko evalvatorji začnejo oblikovati zaključke o uspehu (ali neuspehu) obravnavane intervencije. Pri tem se osredotočajo predvsem na osnovna evalvacijska vprašanja z vidika posameznih evalvacijskih kriterijev. Poleg logične dedukcije in uporabe nekaterih že omenjenih orodij (na primer panela strokovnjakov ali analize »SWOT«) se evalvatorji lahko poslužujejo tudi kompleksnejših orodij, na primer analize stroškov in koristi ter multikriterijske analize.

5.4.1 Analiza stroškov in koristi

Analiza stroškov in koristi je metoda za oceno neto ekonomskega učinka javnega projekta. Cilj analize je s pomočjo seštevek časovno diskontiranih ekonomskih stroškov in koristi projekta ugotoviti, ali je določen projekt zaželen z vidika družbene blaginje. Danes je analiza stroškov in koristi zelo pomembna predvsem v okviru predhodne evalvacije večjih infrastrukturnih projektov (največkrat okoljskih ali prometnih), manj primerna pa je za evalvacijo programov ali politik. V splošnem obsega tri sklope: tehnični del, finančno analizo in ekonomsko analizo. V okviru *tehničnega dela* analize je potrebno opredeliti tehnične značilnosti projekta ter socialno-ekonomske cilje, ki jih želimo s projektom doseči. Sledi *finančna analiza*, ki predstavlja analizo izvedljivosti projekta z vidika privatnega investitorja in v okviru katere ugotavljamo, kakšni sta finančna obstojnost in finančna donosnost projekta glede na metodo diskontiranega denarnega toka. Sledi *ekonomska analiza*, ki pravzaprav predstavlja najpomembnejši del analize stroškov in koristi. V okviru ekonomske analize izračune finančne analize z vidika privatnega investitorja ustrezno popravimo, da ugotovimo, v kolikšni meri je izvajanje projekta dejansko primerno z vidika javnega izvajalca. Za razliko od finančne analize v ekonomski analizi ne upoštevamo davkov, subvencij, carin in podobnih elementov, ki z vidika družbe ne predstavljajo niti koristi niti stroška, temveč predstavljajo zgolj transferje od ene skupine k drugi. Prav tako

ekonomska analiza ne upošteva zunanjih učinkov intervencije, to je socialnih stroškov in koristi, ki nastajajo izven okvirov projekta in posredno vplivajo na blaginjo tretjih oseb brez denarnega nadomestila. Takšni učinki morajo biti kvantificirani in denarno ovrednoteni, da jih lahko vključimo v ekonomsko analizo. Ponavadi je te učinke težko ovrednotiti, zato postopek zahteva veliko grobega ocenjevanja (na primer določanje vrednosti časa ali vrednosti življenja, določanje vrednosti učinkov na okolje in podobno). Zadnji popravek v okviru ekonomske analize se nanaša na popravek cen s pomočjo posebnih konverzijskih faktorjev, ki je potreben zato, ker trgi običajno ne delujejo popolno in so tržne cene pogosto popačene ter niso primeren indikator oportunitetnih stroškov določenega blaga ali storitve. Namesto tržnih cen lahko na primer uporabimo lastno ceno, mejno ceno ali nek drug ustrezen konverzijski faktor. Ko upoštevamo vse potrebne popravke, lahko s pomočjo ekonomske diskontne stopnje (ki se ponavadi razlikuje od finančne diskontne stopnje) izračunamo ekonomsko neto sedanjo vrednost projekta in njegovo ekonomsko interno stopnjo donosa. Če je ekonomska interna mera donosnosti nižja od finančne mere donosnosti, potem je izvajanje projekta verjetno bolj primerno za privatni kot za javni sektor. S pomočjo analize stroškov in koristi rangiramo različne projekte glede na njihovo družbeno koristnost in izberemo najprimernejšo alternativo.

Verjetno ni treba posebej poudariti, da je analiza stroškov in koristi zelo zahtevna tako s časovnega kot finančnega vidika. Glavna prednost njene uporabe je predvsem v tem, da zahteva temeljito analizo tako pozitivnih kot negativnih posledic neke politične opcije za vse zainteresirane posameznike ali skupine v družbi. Problem takšne analize pa je, da so njeni končni rezultati v veliki meri odvisni od metodoloških odločitev glede določanja ekonomske vrednosti neekonomskim koristim ali stroškom (npr. socialni ali okoljski učinki), od izbire ekonomske diskontne stopnje ter od tega, katere posameznike ali skupine vključimo in katere izključimo iz analize.

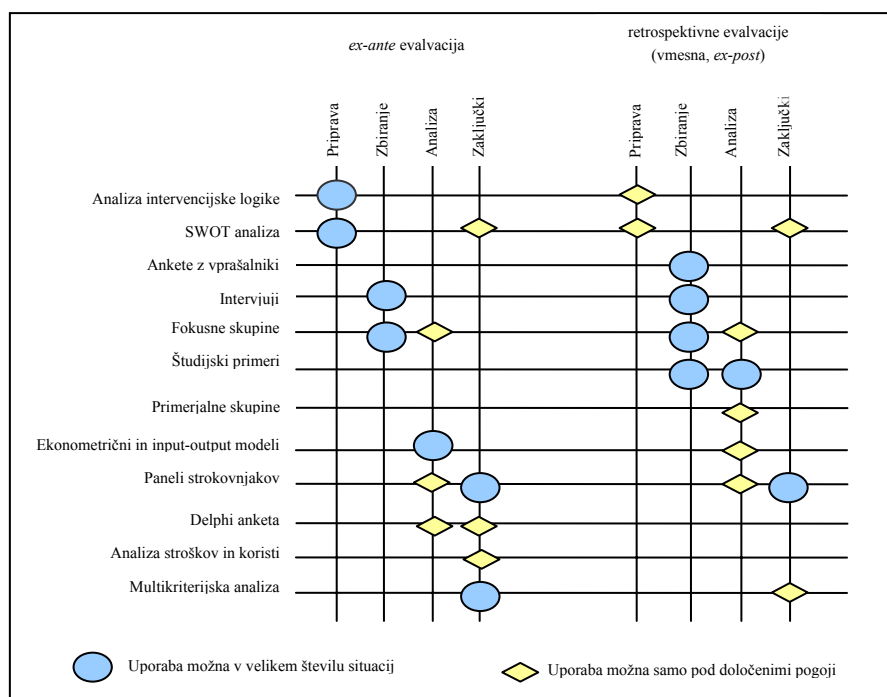
5.4.2 Multikriterijska analiza

Uporaba multikriterijske analize je najpogostejša v okviru predhodne evalvacije javnih projektov, manj pa se uporablja za vmesno in naknadno evalvacijo programov. Multikriterijska analiza je orodje, ki ga uporabljamo za oceno in primerjavo alternativnih projektov, pri čemer upoštevamo različna mnenja oziroma kriterije, tudi kadar so ti medsebojno nasprotujoči. Multikriterijska analiza je v marsičem podobna analizi stroškov in koristi, pri čemer pa ne poenostavlja različnih kriterijev na skupni denarni imenovalec. Poleg tega kot odraz preferenc različnih zainteresiranih skupin upošteva različno relativno težo posameznega kriterija pri končni oceni intervencije. Prav zaradi izbire kriterijev in opredelitve njihovega relativnega pomena je pri multikriterijski analizi izredno pomembno sodelovanje čim večjega števila ključnih akterjev tako na regionalni kot tudi nacionalni in evropski ravni. S tega vidika lahko multikriterijska analiza hkrati predstavlja okvir za njihovo sodelovanje pri sprejemanju pomembnejših odločitev ali reševanju morebitnih nastalih težav.

Na izbiro metodologije zelo pogosto v precejšnji meri vplivata čas in denar. Pri kratkem časovnem razponu in nizkem proračunu za izvajanje evalvacije se evalvatorji najpogosteje

poslužujejo pregleda dokumentacije, intervjujev s ključnimi akterji ter oblikovanja fokusnih skupin. Če je na razpolago nekaj več časa in sredstev, je primerna tudi uporaba panela strokovnjakov, anket, študijskih primerov in drugo, največ časa in denarja pa nedvomno zahtevajo ekonometrični modeli ter analiza stroškov in koristi. Slika 6 prikazuje najpogostejšo rabo posamezne tehnike ali orodja glede na vrsto evalvacije.

Slika 6: Najpogostejša uporaba posamezne tehnike ali orodja za izvajanje evalvacij glede na vrsto evalvacije ter fazo v procesu njenega izvajanja



Vir: *Evaluating EU Activities - A Practical Guide for the Commission Services*, 2004, str. 55.

6 UPORABNA VREDNOST IN DEJAVNIKI USPEŠNE RABE REZULTATOV EVALVACIJE

6.1 Uporabna vrednost rezultatov evalvacije

Rezultati evalvacij se v praksi uporabljajo na različne načine in le redko je način rabe rezultatov evalvacije v praksi nedvoumno in neposredno razviden. Ponavadi je nemogoče prikazati neposredno povezavo med rezultati evalvacije in spremembami v strategiji, politiki ali programu, saj do teh sprememb prihaja posredno in šele z določenim časovnim zamikom. V splošnem lahko načine uporabe rezultatov evalvacij v Evropski komisiji razdelimo v naslednje štiri skupine (De Laat, Stern & Williams, 2002, str. 3):

1. Upravljanje in vodenje intervencij s pomočjo evalvacij: Priporočila evalvacije so vedno predmet razprave na zaključnem sestanku, kjer so med udeleženci sestanka ponavadi tudi menedžerji posameznih intervencij. Lahko se zgodi, da v skladu s priporočili evalvacije

- sledijo spremembe v zasnovi intervencije, v izrednih primerih pa lahko pride celo do popolne zaustavitve njenih aktivnosti.
2. Evalvacija kot učni proces: Za vsakogar, ki kakorkoli sodeluje pri evalvaciji, bodisi kot član usmerjevalnega odbora bodisi zgolj kot koristnik evalvacije, lahko evalvacija prispeva k boljšemu razumevanju tako aktivnosti, ki se odvijajo, kot tudi problemov, povezanih z njimi. S pomočjo evalvacijskega poročila sodelujoči prav tako izpopolnijo sliko o načinu in uspešnosti izvajanja intervencije, kar se seveda brez evalvacije ne bi moglo zgoditi.
 3. Evalvacija kot eden od inputov političnim razpravam: Ker zaključki in priporočila temeljijo na dejstvih in morajo biti dobro argumentirani, se lahko rezultati evalvacij uporabljajo tudi kot input v različnih političnih razpravah.
 4. Povečanje baze znanja v okviru posamezne organizacije s pomočjo evalvacije: Direktna raba rezultatov evalvacije je v praksi zelo redka. Rezultati evalvacij postopoma širijo znanje o določenih problemih, zato je raba rezultatov evalvacij kumulativna in lahko šele rezultati večjega števila evalvacij sčasoma pripeljejo do sprememb pri političnih odločitvah ter načinu izvajanja intervencije v okviru posamezne organizacije.

Za bolj praktično ponazoritev vloge, ki jo lahko ima evalvacija pri izvajanju projektov, želim v nadaljevanju predstaviti nekaj primerov iz lastnih izkušenj z izvajanjem vmesne evalvacije projektov Phare v Sloveniji. Verjetno je najbolj smiselno, da začnem prav s projektom, ki predstavlja primer izredno problematičnega projekta s številnimi težavami pri izvajanju, pri čemer dobro ponazarja pomen, ki ga vmesna evalvacija lahko ima pri upravljanju takšnega projekta. Projekt, ki se je izvajal v okviru ministrstva A, je bil sestavljen iz dveh komponent, in sicer vzpostavitve institucionalne zmogljivosti za izvajanje določenih aktivnosti ter nabave specifične računalniške in programske opreme. V okviru prve komponente je bilo potrebno predvsem uskladiti del zakonodaje s pravnim redom EU, nuditi pomoč pri vzpostavitvi potrebnega informacijskega sistema ter zagotoviti smernice in podporo uporabnikom tega sistema. Ta komponenta naj bi se izvajala v sodelovanju med Slovenijo ter na razpisu izbrano državo članico EU-15. Izbrana država članica naj bi zagotovila tehničnega svetovalca, ki bi bil ves čas trajanja projekta nastanjen v Sloveniji, ter vrsto tehničnih strokovnjakov, ki bi občasno prihajali na delovne obiske in nudili podporo predstavnikom slovenske administracije.

Ob začetku izvajanja vmesne evalvacije je minilo že 80 % razpoložljivega časa za izvajanje projekta (do konca sta ostala le še dva meseca), porabljenih je bilo 50 % razpoložljivih sredstev, izvedenih pa le 20 % predvidenih aktivnosti projekta. To je bil jasen signal, da je pri izvajanju projekta prišlo do resnih težav in da so nujno potrebni takojšnji korektivni ukrepi. Med evalvacijo smo evalvatorji ugotovili, da je vse od začetka izvajanja projekta prihajalo do številnih težav pri izvajanju projekta. Prve težave so se pojavile že v času od priprave prvotne projektne dokumentacije do podpisa pogodbe med Slovenijo in izbrano državo članico EU-15, saj je kot posledica vladne odločitve o racionalizaciji javne uprave prišlo do spremembe koristnika rezultatov projekta. Neodvisna vladna institucija, ki naj bi bila koristnik rezultatov projekta, je bila ukinjena, njene naloge pa prenesene na novo oblikovan sektor znotraj

ministrstva A. Po uvedbi teh sprememb naj bi se s projektom ukvarjale samo štiri osebe (namesto prvotno načrtovanih devetih oseb), ki pa so bile obremenjene tudi z drugimi zadolžitvami. Posledično projektu niso posvečali dovolj časa, hkrati pa izvajanja projekta Phare niso smatrali kot prioritarno nalogo v okviru svojih obveznosti.

Težavo za uspešno izvajanje je predstavljalo tudi dejstvo, da je država partnerka napačno interpretirala projektno dokumentacijo in je zato pripravila razpisno ponudbo na osnovi predpostavke, da bo celotni razpoložljivi proračun projekta porabljen za vzpostavitev institucionalne zmogljivosti, čeprav je bilo 38 % teh sredstev namenjenih za nabavo opreme, ki je predstavljala drugo komponento projekta. Zato so morali znižati načrtovani proračun ter temu primerno zmanjšati tudi obseg aktivnosti, pri čemer pa je višina plače rezidenčnega tehničnega strokovnjaka ostala nespomenjena (le-ta je predstavljala več kot 30 % celotnega proračuna). Pogodba, ki sta jo podpisali Slovenija in država partnerica, je vsebovala tudi določilo, da mora biti za namen učinkovitega vodenja projekta oblikovan usmerjevalni odbor, kar pa se v času evalvacije po osmih mesecih od začetka trajanja projekta ni zgodilo.

Output rezidenčnega tehničnega strokovnjaka je bil vseskozi relativno omejen, in sicer predvsem iz dveh razlogov: Po eni strani je rezidenčni tehnični strokovnjak preveč časa posvečal pripravi predloga za spremembo projektne dokumentacije, po kateri naj bi na komponento vzpostavitve institucionalnih zmogljivosti prenesli tudi sredstva, namenjena za nabavo opreme, za kar pa slovenska stran nikoli ni kazala interesa. Po drugi strani je bilo bistveno tudi pomanjkanje interesa s strani slovenskih uradnikov v okviru ministrstva (in predvsem slovenskega projektne vodje), zadolženih za izvajanje projekta, saj rezidenčnemu tehničnemu strokovnjaku niso dodelili skoraj nobenega dela, kar je posledično privedlo do tega, da je le-ta začel pripravljati vrsto dokumentov, za katere na slovenski strani ni nihče izrazil zanimanja. Njegovo delo je bilo omejeno na posredovanje nekaterih vprašanj in odgovorov med predstavniki slovenske in partnerske javne administracije, pripravo prevodov nekaterih zakonskih aktov, smernic in priročnikov, za katere slovenska stran ni nikoli izrazila zanimanja, ter pripravo kar dvanajstih različic delovnega načrta, ki za slovensko stran prav tako niso bile aktualne.

Slovenski projektne vodja dva meseca pred zaključkom v projektu ni več videl nikakršne dodane vrednosti, odnosi med njim in rezidenčnim tehničnim strokovnjakom so bili izredno slabi. Čeprav je uskladitev slovenske zakonodaje z evropsko na področju, na katerega se je nanašal projekt, v okviru projektne dokumentacije predstavljala bistveni del načrtovanih aktivnosti, slovenski partnerji niso smatrali, da bi v okviru projekta na tem področju lahko koristili kakršnokoli pomoč. Menili so namreč, da jim pri usklajevanju zakonodaje zadostujejo obstoječi stiki slovenskih uradnikov z uradniki v drugih državah članicah EU-15. Poleg tega v času izvajanja evalvacije dva meseca pred zaključkom projekta še vedno niso potekale nikakršne aktivnosti za pripravo razpisa za nabavo opreme, kar je pomenilo, da bodo sredstva najverjetneje izgubljena.

Zaradi potrebe po čimprejšnjem ukrepanju smo evalvatorji še pred datumom izdaje poročila objavili zgodnje opozorilo, ki je bilo poslano vsem glavnim akterjem pri izvajanju projekta (slovenskemu projektному vodji, predstavniku Službe za evropske zadeve, predsedniku sektorskega nadzornega pododbora, predstavniku Centralne finančne in pogodbene enote ter predstavniku Delegacije Evropske komisije). V njem smo izpostavili naslednje ključne probleme: (1) slovensko osebje projektu namenja premalo časa in pozornosti, (2) plača rezidenčnega tehničnega svetovalca predstavlja prevelik delež v celotnem proračunu projekta, ki pa ga ne more upravičiti z nezadovoljivo ravnijo doseženih rezultatov, (3) izredno slaba komunikacija med slovenskim projektnim vodjo in rezidenčnim tehničnim svetovalcem, (4) razpisna dokumentacija za nabavo opreme v okviru nabavne komponente projekta se ne pripravlja, kar posledično pomeni zelo verjetno izgubo sredstev, namenjenih za ta del projekta, (5) usmerjevalni odbor za projekt ni bil oblikovan, (6) ob nastanku težav pri izvajanju projekta osebje ni pravočasno ukrepalo, da bi odpravilo nastale težave.

Projekt smo v okviru evalvacijskega poročila z vidika vseh petih evalvacijskih kriterijev seveda ocenili z oceno zelo nezadovoljivo, v svoje zgodnje opozorilo pa smo vključili tudi priporočilo, da mora (zaradi izredno omejenih rezultatov dva meseca pred iztekom projekta) sektor za koordinacijo tuje pomoči v Službi Vlade za evropske zadeve v roku dveh tednov od objave opozorila organizirati sestanek, ki se ga morajo udeležiti vsi ključni akterji. Na tem sestanku naj bi prisotni sprejeli odločitev o prihodnosti projekta, projektni vodja in rezidenčni tehnični strokovnjak pa naj bi pripravila skupni delovni načrt za zaključek aktivnosti, ki bi bil sprejemljiv za vse strani. Pri tem naj bi se preučila tudi možnost vključitve dodatnih javnih uslužbencev, ki bi bili zainteresirani za sodelovanje pri usposabljanju v okviru projekta. Če udeleženci sestanka ne bi mogli doseči skupne odločitve, naj bi razmislili tudi o možnosti takojšnje prekinitve vseh aktivnosti in zaustavitve projekta. V skladu z našim priporočilom je bil sestanek z vsemi akterji organiziran v 11 dneh po izdaji opozorila, na sestanku pa so sklenili, da projekta ne bodo predčasno zaključili, temveč da bodo v preostalih dveh mesecih opravili tiste aktivnosti, ki sta jih v na novo pripravljen skupni delovni načrt vključila slovenski projektni vodja in rezidenčni tehnični strokovnjak.

Glede na to, da sta do zaključka projekta manjkala le dva meseca, je bilo res najpametneje projekt dokončati in v preostalem času poizkusiti izpeljati čim več projektnih aktivnosti. Nedvomno pa se pri tem postavlja vprašanje, zakaj nihče ni ukrenil ničesar že takrat, ko bi bilo to bolj smiselno, in prav ta problem smo evalvatorji v svojih zaključkih še posebej izpostavili. Zelo zaskrbljujoče je bilo, da so pri izvajanju tega projekta odpovedali vsi mehanizmi nadzora, kot na primer spremljevalna poročila in sestanki sektorskega nadzornega pododbora, ki bi morali takoj opozoriti na kakršnekoli resnejše težave, ki bi se pojavile pri izvajanju projekta. V svojem poročilu smo evalvatorji zato poudarili, da je potrebno pri izvajanju prihodnjih projektov zagotoviti, da bodo projektne vodje v času izvajanja projektov objektivno poročali o poteku projekta, sicer nadzorne institucije, kot sta sektor za koordinacijo tuje pomoči Službe Vlade za evropske zadeve in Centralna finančna in pogodbenena enota, ne morejo izpolnjevati svojih nalog in ne morejo pravočasno ukrepati z namenom izboljšanja situacije. V tem primeru

smo na nastale težave in na resnost situacije opozorili šele evalvatorji z izdajo zgodnjega poročila, kar kaže, kako pomembna je lahko evalvacija v primeru težavnih projektov. Primer jasno ponazarja, na kakšen način lahko evalvacija neposredno vpliva na izvajanje projekta, po drugi strani pa lahko hkrati služi kot lekcija, ki jo je potrebno upoštevati pri izvajanju prihodnjih projektov.

V naslednjem primeru želim predstaviti situacijo, v kateri ugotovitve evalvacije sicer niso imele bistvenega vpliva na tekoče izvajanje projekta, so pa prav tako pomenile lekcijo, ki jo je potrebno upoštevati pri pripravi projektov v prihodnosti. V okviru ministrstva B je namreč v predpristopnem obdobju v okviru programov Phare več let potekal obsežnejši projekt, katerega splošni cilj je bil opremiti določene oddelke ministrstva s posebnim informacijskim sistemom in tehnično opremo, ki so jo potrebovali za izpolnjevanje določenih standardov in pravnega reda EU. V okviru vsakega posameznega finančnega sporazuma, ki sta ga vsako leto podpisali Slovenija in Evropska komisija, so bila Sloveniji v okviru programov Phare dodeljena sredstva za nabavo dela te opreme, zato je bil vsak projekt logično nadaljevanje predhodnega projekta, financiranega v okviru finančnega sporazuma iz preteklega leta. Čeprav je bila letna dinamika investicij v nabavo potrebne opreme dobro opredeljena v akcijskem načrtu, ki je predstavljal osnovo za programiranje teh projektov, smo evalvatorji ugotovili, da so bili opredeljeni projektni cilji posameznih projektov za nabavo opreme med seboj preveč enaki, in torej niso dovoljevali ustreznega razlikovanja med posameznimi projekti ter posledično ugotavljanja uspešnosti posameznega projekta. Na kateri del splošnega cilja se je nanašal določen projekt, bi namreč moralo biti razvidno že iz samega projektne cilja, a je bilo to v projektni dokumentaciji razvidno šele na ravni podrobnega opisa načrtovanih aktivnosti in tehničnih specifikacij. Ti projekti zato z vidika ustreznega načrtovanja niso bili ocenjeni dobro, seveda pa v celotni oceni takšna pomanjkljivost ni imela prevelike teže, zato smo projekte v okviru evalvacijskega poročila v splošnem kljub temu ocenili kot zadovoljive.

To pa ni bil osamljen primer pomanjkljivega programiranja. Na ministrstvu C so v določenem letu pripravili projekt, ki je bil sestavljen iz dveh vsebinsko ločenih komponent, ki sta se nanašali na različna sektorja v okviru tega ministrstva. Ena komponenta je predstavljala nabavo opreme, druga pa je pomenila izgradnjo ene ter dogradnjo in obnovo druge stavbe, ki sta bili nujni za izpolnjevanje zahtev EU. Čeprav je druga komponenta predstavljala več kot 42 % vrednosti projekta in je bila nujno potrebna, le-ta v projektni dokumentaciji ni bila razvidna niti iz projektne cilja niti iz opredeljenih indikatorjev doseženega. Gradbena dela so bila v projektni dokumentaciji razvidna šele v okviru podrobnejšega opisa načrtovanih aktivnosti, pričakovanih rezultatov ter tehničnih specifikacij, kar je bilo deležno kritike z naše strani, čeprav na celotno oceno ta pomanjkljivost ni imela odločilnega vpliva.

Z vidika ustreznosti programiranja je bil pri evalvaciji programov Phare velik poudarek tudi na ustreznem oblikovanju indikatorjev doseženega, saj imajo le-ti ključno vlogo v okviru modela upravljanja projektne cikle in metode logičnega okvira, ki ga je uporabljal direktorat za širitev v okviru pomoči Phare. V splošnem so bili ti indikatorji v projektnih dokumentih relativno slabo

opredeljeni. Pogosto se je namreč dogajalo, da so bili neprimerni, kadar pa so bili dobro opredeljeni z vidika ustreznosti, je pri tem pogosto manjkala količinska in/ali časovna opredelitev, torej ni bilo mogoče preveriti njihovega doseganja, niti ni bilo znano, kdaj naj bi bili zagotovljeni potrebni podatki za njihovo preverjanje. Evalvatorji smo zato v okviru evalvacijskih poročil pogosto ugotavljali pomanjkljivosti pri oblikovanju indikatorjev doseženega, vendar tudi v tem primeru teža takšnih pomanjkljivosti pri oblikovanju končne ocene projektov ni bila bistvena.

Za konec naj na kratko predstavim še projekt, pri katerem je evalvacija tokrat v manjši meri vplivala na tekoče izvajanje projekta, predstavlja pa tipično situacijo, ki se je v podobnih oblikah pogosto pojavljala v okviru programov Phare. V okviru ministrstva D je prišlo do velikih zamud pri pripravi razpisne dokumentacije za projekt, katerega cilj je bil vzpostavitev sistema za zbiranje in obdelavo podatkov ter nabava posebne programske in računalniške opreme, kar je posledično privedlo do zamude pri dejanskem začetku izvajanja aktivnosti. Zaradi nastalih zamud je obstajala nevarnost, da projekta ne bi mogli pravočasno zaključiti. Evalvatorji smo zato v procesu evalvacije poskušali ugotoviti, kje ležijo glavni razlogi za nastale zamude. Na podlagi predhodnih poročil smo ugotovili, da v pripravo in načrtovano izvajanje projekta ni bila vključena nobena izmed oseb, ki bi imele predhodne izkušnje z izvajanjem projektov Phare, poleg tega pa je na izvajanje projekta vplivalo tudi pomanjkanje kadrov. Ker je bil projekt že zelo v zamudi, je bilo za uspešno in pravočasno izvajanje ter zaključek projekta bistvenega pomena, da bi ministrstvo čim prej objavilo razpis ter da v nadaljevanju ne bi prišlo do nobene zamude več, sicer bi bilo pravočasno končanje projekta resno ogroženo in bi obstajala možnost, da bi Slovenija izgubila denar, ki je bil namenjen za ta projekt. Zato smo v poročilo vključili priporočilo, naj ministrstvo čim prej zagotovi potrebno število osebja ter naj znotraj organizacije preučijo, katero osebje že ima izkušnje z izvajanjem projektov Phare, in ugotovijo, na kakšen način bi bilo mogoče to osebje mobilizirati za uspešno izvedbo razpisa in kasnejše izvajanje projekta.

Od zgornjih primerov predvsem prvi zelo dobro ponazarja smisel in korist izvajanja vmesnih evalvacij, čeprav so bili rezultati evalvacije nekoliko prepozni, da bi le-ta lahko v večji meri vplivala na učinkovitejšo rabo sredstev v okviru programa Phare. Prav pomen pravočasnosti informacij, ki jih zagotavlja evalvacija, je, kot bomo videli v nadaljevanju, eden najpomembnejših dejavnikov, ki vplivajo na uspešno rabo rezultatov evalvacije.

6.2 Dejavniki uspešne rabe evalvacije

Nedvomno nekatere evalvacije v večji meri vplivajo na izvajanje določene intervencije (bodisi načrtovane intervencije bodisi takšne, ki je že v procesu izvajanja), obstajajo pa tudi evalvacije, katerih učinek je zgolj izpolnjevanje določenih formalnih zahtev. Zato se želim na tem mestu osredotočiti na vprašanje, od česa je pravzaprav odvisno, kakšna bo dodana vrednost evalvacije in evalvacijskega poročila, omejila pa se bom na analizo tistih dejavnikov, ki jih neodvisna

študija o rabi rezultatov evalvacij v Evropski komisiji opredeljuje kot najpomembnejše (Study on the Use of Evaluation Results in the Commission, 2005, str. 35):

1. časovno planiranje in namen izvajanja evalvacije,
2. podpora višjega menedžmenta,
3. kakovost evalvacije,
4. spremljanje izvajanja priporočil evalvacije,
5. vključevanje potencialnih uporabnikov v izvajanje evalvacije,
6. človeški viri za izvajanje evalvacije,
7. razširjanje rezultatov evalvacije.

Čeprav gre pri **časovnem planiranju** in **namenu izvajanja evalvacije** v osnovi za različna dejavnika, sta med seboj nedvomno močno povezana. Ustrezno načrtovanje in priprava evalvacij sta izrazito pomembna tako pri pripravi novega programa kot tudi pri obnovitvi ali pri popravni ukrepih v zvezi z obstoječim programom ter pri pripravi nadaljevalnega programa. Ker so v vseh naštetih primerih potrebne pravočasne informacije, je več kot očitna soodvisnost namena izvajanja evalvacije ter njeno pravočasno izvajanje, kar je prav tako jasno razvidno iz Slike 2 (str. 7). Če so za sprejem neke odločitve rezultati evalvacije na razpolago prepozno, je evalvacija pravzaprav namenjena sama sebi, zato se z namenom izogibanja takšnim težavam vedno bolj uveljavlja praksa priprave letnega (in večletnega) časovnega načrta izvajanja evalvacij. Pri tem je zaradi optimiziranja rabe rezultatov ob pojavu nepredvidenih sprememb potrebno ohraniti določeno mero fleksibilnosti. Če se na primer pojavi potreba po določenih informacijah prej, kot je bilo načrtovano, je treba z izvajanjem evalvacije začeti čim prej, ne glede na to, kdaj bi se v skladu s časovnim načrtom dejansko morala začeti. Lahko pa se nasprotno zgodi, da pri izvajanju določenih aktivnosti intervencije pride do zamud in je na primer v okviru vmesne evalvacije prezgodaj za ugotavljanje, kakšni so prvi učinki intervencije. V takšnem primeru je smiselno, da se evalvacija osredotoči na implementacijo intervencijskih aktivnosti ter na osnovi dejanskega stanja ugotovi, na kakšen način bi bilo mogoče pospešiti aktivnosti in doseganje rezultatov intervencije. To sta le dva izmed mogočih primerov, ki ponazarjata pomembnost fleksibilnosti pri pripravi delovnega načrta za izvajanje evalvacij.

Nekateri izmed načinov, s katerimi lahko prispevamo k zagotavljanju pravih informacij ob pravem času, so fleksibilnost pravne podlage, ki omogoča zgodnejši začetek izvajanja določenih evalvacij glede na časovni načrt, obstoj okvirnih pogodb (angl. *framework contracts*), ki omogočajo skrajšan postopek za izbor izvajalca in posledično hitrejši začetek izvajanja projekta, ter načrtovanje evalvacij v skladu s potrebami in omejitvami v odločitvenem procesu. Potrebno pa je poudariti, da je v okviru Evropske komisije pri tem izredno pomembna koordinacijska vloga evalvacijske službe, ki ima edina celovit pregled nad izvajanjem vseh evalvacij v okviru posameznega generalnega direktorata (glej poglavje 8.2).

Pomen podpore višjega menedžmenta poudarjajo predvsem menedžerji projektov. V praksi je prav ta podpora pogosto premajhna ali je vsaj težko dokazljiv njen prispevek k uspešni rabi rezultatov evalvacije. Večjega zanimanja za rezultate evalvacij s strani (naj)višje ravni

menedžmenta ponavadi ni, jemljejo jih kot nujno zlo in jim večinoma ne posvečajo potrebne pozornosti. V praksi se kaže, da so rezultati evalvacij večinoma upoštevani zgolj na operativni ravni. Da bi povečali strateški pomen evalvacij, je potrebno pritegniti zanimanje višjega menedžmenta predvsem na dveh ključnih točkah evalvacijskega projekta: v fazi načrtovanja evalvacije ter v trenutku, ko so rezultati evalvacije objavljeni in se postavlja vprašanje, na kakšen način in v kolikšni meri bodo priporočila evalvacije upoštevana.

V kolikšni meri bodo rezultati evalvacije upoštevani, je odvisno tudi od **kakovosti evalvacijskega procesa**. Pri tem moramo na kakovost evalvacije gledati z dveh vidikov, in sicer z vidika kvalitete poročila in evalvatorjev ter z vidika širine evalvacije. *Kakovostno poročilo in sposobna ekipa evalvatorjev* imata tem večji pomen, čim večja je raba rezultatov evalvacije. V splošnem lahko rečemo, da je za dobro evalvacijo potrebna ekipa evalvatorjev, ki ima poleg strokovnih znanj s področja evalvacije tudi ustrezna znanja s področja, ki ga evalvacija obravnava (to je pomembno tako pri oblikovanju zaključkov in priporočil kot tudi pri samem pridobivanju informacij zaradi večjega zaupanja in spoštovanja sodelujočih). Pomembna torej ni zgolj kvaliteta poročila z metodološkega vidika, temveč v veliki meri tudi vsebinska kvaliteta poročila. V praksi se pogosto pojavlja problem, da v enakem časovnem obdobju poteka več podobnih evalvacij, kar pomeni, da se na razpis morda ne bodo prijavila podjetja z najboljšimi izkušnjami in referencami. Slabša kot je kvaliteta evalvatorjev, več časa in energije mora menedžer evalvacije namenjati posvetom in sodelovanju z evalvatorji za zagotavljanje ustreznih informacij, kar se kaže tudi v večjem številu sprememb poročila od izdaje osnutka do izdaje končne verzije poročila. Več kot očitno je tudi, da ima za zagotavljanje ustrezne kvalitete poročila ključno vlogo evalvacijska služba, vse od priprave projektne dokumentacije za evalvacijski projekt do izbire evalvatorjev, nadzora izvajanja evalvacije in v končni fazi odobritve poročila. Povsem mogoča pa je tudi situacija, da zaradi pomanjkljivih ali neprimernih razpoložljivih podatkov kljub dobri sestavi ekipe evalvatorjev kvaliteta poročila ni zadovoljiva, zato je pri zagotavljanju kakovosti evalvacije potrebno upoštevati tudi to. Drugi vidik, ki prav tako vpliva na kakovost evalvacije, je *širina ali osredotočenost evalvacije*. V splošnem uporabniki evalvacij v praksi ugotavljajo, da so bolj uporabne tiste evalvacije, ki so osredotočene na ožje področje, saj so bolj specifične, poglobljene in zato prinašajo konkretne zaključke in priporočila, ki jih je v fazi uporabe rezultatov evalvacije posledično lažje aplicirati.

Čeprav v praksi obstajajo razlike v načinu **spremljanja izvajanja priporočil evalvacije**, se v splošnem večinoma uporablja različica naslednjega primera dobre prakse:

1. Naročnik (ali izvajalec) vsa priporočila evalvacije zapiše v tabelarni obliki ter ob vsakem priporočilu navede, katera služba je odgovorna za njegovo apliciranje in do kdaj, ter razpredelnico posreduje vsem relevantnim akterjem.
2. Odgovorne službe in organizacije za izvajanje priporočil morajo nato v predvidenem roku odgovoriti, na kakšen način bodo priporočila upoštevale.
3. Izvajanje priporočil je nato nujno potrebno periodično nadzorovati (ponavadi to nalogo prevzame evalvacijska služba/naročnik), saj je le na ta način mogoče zagotoviti, da bodo priporočila evalvacij dejansko upoštevana.

Tudi z **vključevanjem potencialnih uporabnikov** lahko zagotovimo, da bodo rezultati evalvacije v praksi v čim večji meri upoštevani. Pri tem gre predvsem za dve vrsti uporabnikov: (1) ožja skupina potencialnih uporabnikov oziroma tisti posamezniki, ki so neposredno odgovorni za upoštevanje rezultatov evalvacije, ter (2) širša skupina uporabnikov v okviru Evropske komisije ter zainteresiranih zunanjih skupin posameznikov. Priporočljiv način vključevanja neposrednih uporabnikov rezultatov evalvacij oziroma tistih, ki so odgovorni za izvajanje njenih priporočil, je povabilo k sodelovanju v usmerjevalnem odboru. Na ta način le-ti sodelujejo že pri pripravi projektne dokumentacije in v postopku odobritve poročila, zato se v večji meri identificirajo s celotnim procesom in torej rezultate upoštevajo bolj, kot če bi bili zgolj »zunanjji opazovalci«. Z vidika širše skupine uporabnikov pa v praksi praviloma velja, da naj le-ti v čim večji meri sodelujejo v fazi pridobivanja informacij. Na ta način zagotovimo upoštevanje njihovih pogledov, potreb in izkušenj ter hkrati vzpodbujamo njihov interes za rezultate evalvacije.

V določeni meri na kvaliteto evalvacije vpliva tudi **čas, ki ga sodelujoči posvečajo evalvaciji**, pri čemer mislimo predvsem na naslednje skupine posameznikov:

- t. i. sekretariat, ki predstavlja tisto osebje, ki ves čas trajanja projekta evalvacije spremlja potek projekta in je v neprestanem kontaktu z evalvatorji;
- evalvacijska služba, ki mora projektu posvetiti precej časa predvsem v začetni fazi (priprava projektne dokumentacije, uvodni sestanek, obravnavanje uvodnega poročila ...) ter v zaključni fazi, ko se pripravlja končna verzija poročila;
- člani usmerjevalnega odbora, ki se udeležujejo sestankov odbora, prebirajo dokumente in nekatere dokumente po potrebi tudi pripravijo.

Če bodo omenjene skupine posameznikov posvetile evalvacijskemu projektu dovolj časa, bo njihov prispevek k zagotavljanju potrebne kvalitete rezultatov evalvacije ter s k uspešni rabi le-teh pomemben.

Z namenom zagotavljanja čim večje stopnje vključevanja zainteresiranih posameznikov in skupin v proces evalvacije ter s tem doseganja čim boljše rabe rezultatov evalvacije je potrebno **rezultate posredovati pravim osebam** . Tudi glede tega v praksi ni standardiziranega modela, temveč se evalvacijske službe poslužujejo različnih načinov. V okviru Evropske komisije je najpogostejši način objava poročil na internetu, lahko pa se poročila ali povzetki poročil posredujejo izbranim osebam po navadni ali elektronski pošti, lahko se organizirajo delavnice ali konference ipd. Pomembno je, da v seznam prejemnikov vključimo prave osebe. V okviru Evropske komisije morajo biti evalvacijski rezultati nujno posredovani vsaj odgovornim za izvajanje posameznih aktivnosti v okviru vrednotene intervencije (praviloma le-ti sodelujejo že med izvajanjem evalvacije), višjemu menedžmentu Generalnega direktorata, drugim Generalnim direktoratom, ki so na kakršenkoli način vključeni v izvajanje intervencije, ter Generalnemu direktoratu za proračun. Priporočljivo je, da z rezultati evalvacije seznanimo tudi druge zainteresirane skupine in neposredne koristnike učinkov intervencije.

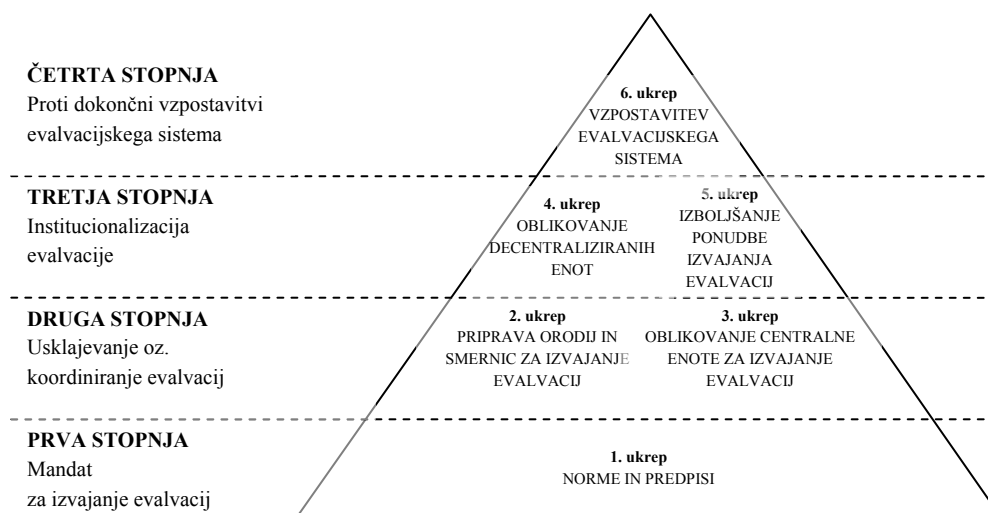
7 VZPOSTAVITEV INSTITUCIONALNE ZMOGLJIVOSTI ZA IZVAJANJE EVALVACIJ

V predhodnem poglavju sem obravnavala tiste dejavnike, ki najbolj vplivajo na uspešno rabo rezultatov evalvacije. Vendar pa je za učinkovito izvajanje evalvacij ter rabo njenih rezultatov potreben obstoj in delovanje nekega sistema, ki zagotavlja okvir za izvajanje evalvacij. Če želimo vzpostaviti ustrezen sistem za izvajanje evalvacij, moramo obravnavati predvsem naslednje tri vidike: (1) povpraševanje po izvajanju evalvacij v javni upravi, (2) zmožnost trga, da zagotovi ustrezno ponudbo izvajanja evalvacij, ter (3) oblikovanje institucionalnega okvira, ki bo zagotavljal, da bodo rezultati evalvacij dejansko upoštevani.

Že pred začetkom procesa vzpostavitve takšnega sistema se je potrebno zavedati, da bodo tako ob vzpostavitvi sistema kot tudi ob kasnejših potrebnih prilagoditvah in spremembah tega sistema nastali precejšnji stroški, ki bodo upravičeni samo pod pogojem, da bodo rezultati evalvacij koristni in tudi dejansko upoštevani pri pripravi prihodnjih politik in programov. Predpogoj za vse te spremembe je konsenz vseh sodelujočih, tako tistih, ki bodo proces evalvacije upravljali, kot tudi koristnikov evalvacij ter tistih, ki bodo evalvacije izvajali. Za uspešno delovanje sistema so potrebne tudi določene spremembe v načinu razmišljanja, zato je jasno, da se celoten proces ne more zgoditi »čez noč«. Pomembno je, da bodo posamezniki, ki bodo zadolženi za izvajanje evalvacije, izkušeni strokovnjaki, ki se bodo zavedali pomena evalvacij in bodo s svojo profesionalnostjo in neodvisnostjo lahko kos pogosto nasprotujočim si interesom, ki se pojavljajo pri oblikovanju in izvajanju določene politike ali programa.

Nedvomno so izhodiščni položaji posameznih držav ob začetku procesa vzpostavitve institucionalne zmogljivosti za izvajanje evalvacij različni. Glede na to, da v posameznih državah obstajajo različne ureditve, različne tradicije in navade, različne stopnje razvitosti trga ponudbe za izvajanje evalvacij ter različni razlogi za odločitev o vzpostavitvi takega sistema, je nemogoče izoblikovati univerzalen model, ki bi bil uporaben v vseh okoliščinah. V nadaljevanju je zato predstavljen zgolj okvirni model, ki predstavlja nekakšne smernice, ki jih posamezna država lahko upošteva in sproti prilagaja glede na razmere in potrebe pri razvijanju svojih institucionalnih zmogljivosti. Model vključuje vrsto korakov na poti do dokončne vzpostavitve potrebnih institucionalnih struktur in uporablja pristop »od zgoraj navzdol«, kar pomeni, kot bomo videli v nadaljevanju, prvotno oblikovanje centralne enote, in šele nato prenos odgovornosti navzdol, na novo izoblikovane decentralizirane enote za izvajanje evalvacij (Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development, 2003, str. 84–102). Posamezni koraki na poti do dokončne vzpostavitve evalvacijskega sistema so prikazani na Sliki 7 (str. 35).

Slika 7: Piramida modela za vzpostavitev institucionalne zmogljivosti za izvajanje evalvacij



Vir: *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*, 2003, str. 87.

7.1 Mandat za izvajanje evalvacij

V večini starih članic EU so se v 80. in začetku 90. let srečevali zgolj z osamljenimi primeri prakse izvajanja evalvacij. Glede na to, da je bila Evropska komisija odgovorna za upravljanje s sredstvi, ki so se stekala na njene račune iz vseh držav članic, je seveda razumljivo, da je bilo potrebno državam članicam, Evropskemu svetu ter Evropskemu parlamentu upravičiti porabo sredstev v namene socialno-ekonomskega razvoja ter prikazati, da so bila sredstva porabljena smotrno in zastavljeni cilji doseženi. In ker so bile države članice, katerih denar se je zbiral na računih v Bruslju, tudi končni porabniki sredstev, namenjenih socialno-ekonomskemu razvoju, je bilo razumljivo tudi, da je Evropska komisija vsaj del teh obveznosti za izvajanje nadzora nad porabo sredstev prenesla na države članice. Problem, ki se je s tem pojavil, je bilo vprašanje integritete in neodvisnosti tega procesa, rešitev pa se je nahajala v oblikovanju jasnih evalvacijskih standardov in procedur, ki so zagotavljali neodvisnost in zaupanje v proces evalvacije.

Evropska komisija je zato leta 1989 uvedla **formalno zahtevo po obveznem izvajanju evalvacij** za programe strukturnih skladov in prav ta zahteva predstavlja značilnost, ki je močno zaznamovala proces vzpostavitve institucionalne zmogljivosti za izvajanje evalvacij v državah članicah EU. Ta zahteva je po eni strani nudila državam možnost premagati začetni odpor posameznikov in na ta način podprla težnje po reformah, po drugi strani pa je pomenila nevarnost, da bi se evalvacije izvajale z namenom izpolnjevanja predpisov in dejansko ne bi ustrezale potrebam nacionalnih akterjev. Kvaliteta poročil je bila v začetnem času vprašljiva, prav tako pripravljenost vseh sodelujočih na konstruktivno sodelovanje v procesu evalvacije ter upoštevanje rezultatov evalvacij. Iz vsega naštetega je razvidno, da so lahko rezultati na koncu začetne stopnje modela vzpostavitve institucionalne zmogljivosti izvajanja evalvacij pogosto nezadovoljivi, da zgolj izpostavijo morebitne težave ter usmerjajo premalo pozornosti na

dejanske koristi evalvacije, kljub naštetim težavam pa je praksa v večini držav EU pokazala, da so prav te formalne zahteve Evropske komisije kljub negativnemu prizvoku »zunanjega pritiska«, ki so ga nosile, pomenile tisti korak, ki je bil potreben za začetek vzpostavljanja evalvacijskih zmogljivosti. Kasneje, ko so nacionalni akterji začeli gledati na proces evalvacije kot na koristno orodje za nadzor javne porabe, ter so zahteve Evropske komisije nadgradili in postopek ter evalvacijska vprašanja prilagodili svojim potrebam, se je koristnost evalvacij bistveno povečala. Sledil je sicer počasen razvoj, pri čemer pa je bilo zelo pomembno, da so se sčasoma z evalvacijo začeli ukvarjati tudi na tistih področjih izven okvira strukturnih skladov, kjer so se z evalvacijo predhodno le redko srečevali.

Na tem mestu želim omeniti tudi zanimiv primer Nizozemske, kjer debata o spremljanju in evalvaciji poteka že od 90. let, ki pa je v glavnem potekala izven konteksta strukturnih skladov. Pobuda za izvajanje evalvacij je namreč prvotno prišla s strani parlamenta, ki je želel poleg informacije o načinu razporeditve proračunskih sredstev pridobiti tudi informacije o tem, kako uspešno so bila proračunska sredstva dejansko porabljena. Skladno s tem je v začetku 90. let izvajanje evalvacij postalo zakonsko določena obveznost za vsa ministrstva, in sicer najmanj enkrat vsakih pet let. Čeprav je šlo na Nizozemskem očitno za povsem drugačno pot vzpostavitve institucionalne zmogljivosti, mislim, da njihov primer ponovno potrjuje pomembnost obstoja neke formalne obveze za izvajanje evalvacij na začetku procesa vzpostavitve evalvacijskih zmogljivosti.

7.2 Usklajevanje ali koordiniranje evalvacij

Težave, s katerimi se srečamo na prvi stopnji modela, je mogoče vsaj delno odpraviti ali omiliti s pomočjo določenih ukrepov. Problem slabe kvalitete poročil lahko omilimo s **pripravo smernic in orodij za izvajanje evalvacij** (v obliki priročnikov, standardiziranih oblik razpisne dokumentacije, niza pripravljenih primerov ustreznih indikatorjev, programske opreme ipd.), ki naj bi olajšali delo tako izvajalcem evalvacij kot tudi tistim, ki so odgovorni za nadziranje njihovega izvajanja. Prednost takih smernic in orodij je predvsem večja primerljivost posameznih poročil ter nadzor nad njihovo kvaliteto, po drugi strani pa se zopet pojavi težava že omenjenih »zunanjih pritiskov«, ki lahko še okrepi odpor sodelujočih. Ker smernice in orodja sami od sebe ne delujejo, saj jih javni uslužbenci pogosto uporabljajo kot neke vrste šablono in ne kot paleto možnosti, izmed katerih izberejo najprimernejšo ter jo prilagodijo glede na svoje potrebe, je nujno hkrati s pripravo smernic in navodil potrebno **oblikovati centralno enoto** za izvajanje evalvacij. Centralna enota naj bi prevzela obveznost koordinacije evalvacijskih aktivnosti ter nudila ustrezno pomoč in podporo tistim, ki so odgovorni za pripravo in izvajanje evalvacij ter rabo njihovih rezultatov. Osebe centralne enote mora imeti za to po eni strani dovolj teoretičnega, metodološkega in tehničnega znanja s področja evalvacije, po drugi strani pa tudi zadostno razumevanje politike in dejavnikov, ki so pomembni za socialno-ekonomski razvoj. Nekaj tega znanja je mogoče pridobiti s pomočjo posebnih izobraževanj, nedvomno pa je izredno pomembno tudi učenje z delom. Zato je v začetni fazi lahko izredno koristno, da osebe centralne enote sodeluje pri samem izvajanju evalvacij. Na ta način pridobi potrebne izkušnje in

razumevanje prakse izvajanja evalvacij ter šele nato postopoma prevzame zgolj koordinacijske aktivnosti v okviru evalvacijskega procesa. V praksi je status centralne enote lahko urejen na različne načine, od katerih ekstremni primer predstavljata na eni strani popolnoma neodvisna centralna enota, ki centralno vodi svoje aktivnosti v posameznih vladnih organih, in na drugi strani popolnoma decentralizirana mreža posameznikov, od katerih vsak deluje v okviru svojega oddelka, vsi skupaj pa tvorijo nekakšno virtualno enoto, ki skupaj koordinira evalvacijske aktivnosti posameznih vladnih organov.

Na tej stopnji razvoja institucionalnih zmogljivosti pri evalvaciji postajajo vse bolj pomembni problemi, ki se pojavljajo v procesu upravljanja in učenja, saj postaja jasno, da brez interesa in upoštevanja rezultatov evalvacij s strani menedžerjev ter tistih, ki so odgovorni za oblikovanje politike, evalvacijski proces ne bo dosegel želenega učinka. Sodelovanje le-teh z osebjem centralne enote v tej fazi postane prioriteta in vse bolj postaja jasno, da se najpomembnejše informacije, ki jih ti vodstveni kadri zahtevajo, nanašajo na to, katere stvari je potrebno izboljšati v fazi priprave in izvajanja programov, da bo mogoče doseči boljše rezultate.

7.3 Institucionalizacija evalvacije

Ko centralna enota začne nemoteno delovati, je po eni strani z oblikovanjem posebnih decentraliziranih evalvacijskih enot v tistih vladnih oddelkih ali agencijah, ki so odgovorni za upravljanje posameznih programov, potrebno **okrepiti stran povpraševanja po evalvacijah**, po drugi strani pa je potrebno **povečati in izboljšati tudi ponudbo za izvajanje evalvacij**. Oba koraka ponavadi potekata bolj ali manj istočasno.

Glede na to, da je centralna enota v organizacijski shemi pogosto locirana v okviru ali vsaj v neposredni bližini sektorja za planiranje in razvoj, običajno deli tudi njihove prioritete. V okviru predhodne evalvacije to še ne predstavlja problema. Ko pa postane aktualna vmesna evalvacija, ki daje večji poudarek potrebnim spremembam ali korektivnim ukrepom pri izvajanju programov za čim boljše doseganje zastavljenih ciljev, postaja vse bolj pomembno, da njene ugotovitve sprejema prav raven menedžmenta, ki pa običajno še vedno smatra evalvacijo kot nepotrebno dodatno breme. Z oblikovanjem decentraliziranih enot v posameznih agencijah ali organih upravljanja bomo evalvacijo približali tistemu nivoju, kjer se dejansko izvajajo posamezne aktivnosti, s tem pa bo verjetnost, da bodo menedžerji začeli postopoma sprejemati njene ugotovitve, vedno večja. Pri tem je potrebno posebno pozornost posvetiti osebju teh decentraliziranih enot, saj moramo biti pozorni na problem kontinuitete in poskrbeti, da usposobljeno osebje z izkušnjami kasneje ne bo odhajalo na druga delovna mesta ali v druge oddelke, s čimer bi se pridobljeno znanje izgubljalo. Pomembno je tudi usposabljanje in osveščanje tistih posameznikov, ki sodelujejo pri načrtovanju in izvajanju aktivnosti programov, da evalvacije ne bodo več videli kot nekaj nepotrebne, kar ne pove ničesar novega, pretečega, kar išče napake in jih posreduje tistim, ki financirajo programe, ali kot nekaj dragega tako s stroškovnega kot tudi časovnega vidika. Potrebno jim je prikazati, na kakšen način lahko tudi njim koristijo rezultati evalvacij, kako jih lahko uporabijo za izboljšanje svojega dela ter kako

evalvatorjem postaviti takšna vprašanja, da v okviru evalvacije dobijo tiste odgovore, ki jih zanimajo.

Zanimiv se mi zdi primer Irske, kjer so najprej oblikovali decentralizirane enote in šele kasneje centralno enoto. Decentralizirane enote so delovale popolnoma neodvisno od vlade in so o svojem delu poročale ustreznim nadzornim odborom. Bolj kot na proučevanje širših političnih vprašanj so se osredotočale na posamezne ukrepe v okviru operativnih programov, ki so spadali v njihovo delovno področje ali sektor, študije, ki so jih izvajale, pa so predstavljale dodaten vir informacij za zunanje neodvisne evalvatorje. Centralna enota je bila oblikovana šele kasneje, ko je Evropska komisija poostrila zahteve glede obveznosti izvajanja vseh vrst evalvacije. Irsko Ministrstvo za finance je takrat ugotovilo, da je bila potrebna boljša koordinacija aktivnosti z namenom izogibanja podvajanja ter oblikovanje enotne metodologije s pomočjo priprave ustreznih smernic in navodil. Zaradi krepitve irskega gospodarstva in izboljšanja ekonomske situacije na Irskem v 90. letih je pomen strukturnih skladov relativno upadel (čeprav absolutna vrednost sredstev še vedno ni bila zanemarljiva), zato so se odločili, da bodo ukinili decentralizirane enote in ustrezno okrepili centralno enoto za izvajanje dodatnih aktivnosti, ki naj bi jih le-ta prevzela od decentraliziranih enot.

Podobno, kot premik od *ex-ante* evalvacije proti vmesni evalvaciji zahteva spremembe na strani povpraševanja, velja tudi za stran ponudbe izvajanja evalvacij. Če velja, da je notranja evalvacija bolj primerna za izvajanje *ex-ante* evalvacije, se pomen neodvisnosti evalvatorjev poveča, ko začnemo razmišljati o vmesni evalvaciji. To je tudi eden od razlogov, da je na tej stopnji idealnega modela za vzpostavitev evalvacijske zmogljivosti nujno potrebno sprejeti določene ukrepe, ki bodo povečali tako količino kot tudi kvaliteto ponudbe za izvajanje evalvacij. V praksi se ponavadi pojavljajo trije modeli:

1. povezovanje z izobraževalnimi organizacijami,
2. pospeševanje razvoja profesionalizacije evalvacije ter
3. razvoj in pospeševanje mednarodnega sodelovanja.

V okviru povezovanja z izobraževalnimi organizacijami gre predvsem za povezovanje z univerzami, in sicer z organiziranjem različnih vrst izobraževanj, ki se lahko nanašajo na različne ciljne skupine. Irsko Ministrstvo za finance je v tem smislu na primer objavilo razpis za pripravo programov na dodiplomskem in podiplomskem nivoju, ki je veljal za vse zaposlene v javni upravi. Zanimanje je bilo kar precejšnje, še posebej ker so bili ti programi hkrati vezani na dodatno vzpodbudo napredovanja. Za razliko od povezovanja z izobraževalnimi ustanovami razvoj profesionalne skupnosti pomeni oblikovanje strokovnih združenj ali mrež strokovnjakov, ki združujejo tako strokovnjake za izvajanje evalvacij kot tiste, ki so odgovorni za razpisovanje evalvacijskih projektov, kar je pomembno predvsem zato, ker sta pri evalvaciji obe strani med seboj soodvisni. V takšnih združenjih ali mrežah ponavadi sodelujejo posamezniki iz različnih institucij (akademiških, javnih, raziskovalnih, konsultantskih podjetij) in strokovnih področij (sociologi, ekonomisti, politologi, pedagogi itn.). Združenja omogočajo izmenjavo mnenj, izkušenj ter omogočajo svojim članom sodelovanje v diskusijah o morebitnih težavah, s katerimi

se srečujejo pri delu, ter hkrati pospešujejo razvoj dobre prakse ter splošnih standardov in etičnih načel. Morda pa velja pri tem posebej poudariti, da so se takšna združenja v večini držav oblikovala spontano, in ne kot posledica nekakšne zavestne in premišljene nacionalne strategije. Predvsem v zadnjem času postaja vedno bolj pomembno tudi *mednarodno sodelovanje in izmenjava izkušenj* pri izvajanju evalvacij, pri čemer imajo pomembno vlogo predvsem različni mednarodni seminarji in konference, ki jih organizirajo mednarodne organizacije kot OECD, Svetovna banka in Evropska komisija. Različne države se povezujejo tudi na podlagi bilateralnih mednarodnih izmenjav. Takšna srečanja na mednarodni ravni omogočajo izmenjavo izkušenj in načel dobre prakse z različnih geografskih področij, kar bi bilo zaradi jezikovnih ovir sicer večinoma nemogoče. Evalvacijska poročila so namreč pisana v različnih jezikih, zato je dostopnost do informacij o izkušnjah drugih držav pogosto omejena zgolj na nekaj najpogosteje rabljenih jezikov, kot so na primer angleški, nemški in francoski.

Največji problem, ki se v praksi pojavlja na strani ponudbe za izvajanje evalvacij, je majhnost trga in relativno velika odvisnost od majhnega števila ponudnikov. Razlog za to je v veliki meri tudi dejstvo, da je vstop novih podjetij na trg relativno omejen, saj so pri izbiri evalvatorjev izjemno pomembne pretekle izkušnje. Kot pa ugotavljajo na Irskem, lahko ima ta problem tudi pozitivne vidike, saj so zaradi relativne majhnosti trga obstoječi evalvatorji bolje seznanjeni s situacijo, z leti pa so lahko oblikovali konstruktiven delovni odnos s pomembnimi akterji na ministrstvih in v drugih javnih agencijah, odgovornih za izvajanje vrednotenih programov. S takšno ugotovitvijo se strinjam tudi sama, saj menim, da je bil pri izvajanju vmesnega vrednotenja programov Phare v Sloveniji izredno pomemben in koristen konstruktiven delovni odnos in dolgoletno sodelovanje med nekaterimi posamezniki slovenske administracije in člani ekipe evalvatorjev.

7.4 Dokončno oblikovanje optimalnega evalvacijskega sistema

Končni korak v modelu vzpostavitve institucionalnih zmogljivosti za izvajanje evalvacij predstavlja dokončno oblikovanje takšnega sistema, v katerem evalvacija postane sestavni del političnih odločitev, vodenja in nadzora izvajanja programov. V tej fazi gre predvsem za vzpostavitev močnejših notranjih povezav znotraj sistema ter za odpiranje sistema zunanjim zainteresiranim skupinam. V praksi se pogosto dogaja, da je v času, ko na centralni ravni sistem že deluje relativno dobro, na ravni posameznih regij evalvacijska kultura še vedno neenakomerno razvita. Zato je vedno bolj pomembno ne samo večje vertikalno povezovanje akterjev znotraj sistema, temveč tudi vse večje horizontalno povezovanje različnih regij, oblikovanje skupne mreže izvajalcev evalvacij in skupnih programov izobraževanja ter podobno. Za razliko od predhodnih stopenj je na tej stopnji poleg politikov in programskih menedžerjev potrebno vse bolj vključiti tudi širšo zainteresirano javnost, najprej institucionalno (regionalne vlade, občine, javne agencije) in sčasoma še drugo zainteresirano javnost (npr. lokalna združenja, nevladne organizacije in medije). Ko evalvacijski sistem postaja vedno bolj zrel in kompleksen, predstavlja vse večji izziv njegova koherentnost. V ospredje zato zopet prihaja vprašanje odgovornosti, vendar tokrat ne več zgolj z vidika izpolnjevanja določenih norm in

predpisov kot v začetnih fazah modela, temveč vedno bolj kot preverjanje kvalitete opravljenega dela, in sicer z namenom učenja na napakah, ki na sistemski ravni pomenijo nenehno gonilo za razvoj in izboljšavo.

Na koncu bi rada posebej poudarila, da mora biti razvoj evalvacijskih zmogljivosti nujno del širše strategije modernizacije javnega sektorja ter prilagajanja države na nove zahteve sodobne družbe in je samo kot tak lahko zares smiseln. Sprašujem pa se, koliko časa bo potrebnega, da bo Slovenija z drugimi novimi državami članicami ujeta države EU-15 z vidika stopnje razvitosti institucionalnih zmogljivosti za izvajanje evalvacij. Kot je pokazala praksa v državah EU-15, je bil odpor pri uvajanju v začetnih fazah pogosto precejšen in minilo je kar dosti časa, preden so odgovorni v javni administraciji uvideli korist evalvacije. Verjetno bodo nove članice potrebovale nekoliko manj časa pri uvajanju evalvacijske kulture v prakso, v nekoliko drugačni obliki so se namreč že od leta 1996 srečevale z evalvacijo v okviru programov Phare in v okviru drugih oblik predpristopne pomoči EU.

Tudi Slovenija je bila, enako kot ostale takratne države kandidatke, sprva zgolj pasivni udeleženec v procesu evalvacije, saj je odgovornost za izvajanje vseh vrst evalvacij nosila Evropska komisija, dokler ni bila novembra 2003 odgovornost za upravljanje in vodenje izvajanja vmesnega vrednotenja v okviru programov Phare prenesena na Službo Vlade za evropske zadeve. Evropska komisija je ohranila le še odgovornost za izvajanje naknadnega vrednotenja. Po vstopu v EU se je Slovenija s preostalimi novimi članicami vključila v programe strukturnih in kohezijskega sklada EU ter s tem prevzela tudi odgovornost za izvajanje evalvacij teh programov. V programskem obdobju 2004–2006 se je Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko kot organ upravljanja za strukturne sklade odločila, da ne bo izvajala razpisov za vmesno evalvacijo, in sicer zaradi pomanjkanja ustreznega kadra, kratkega programskega obdobja ter pomanjkanja znanja za vzpostavitev sistema za izvajanje evalvacij. Za razliko od Slovenije so se v večini novih držav članic odločili, da bo organ za upravljanje v okviru strukturnih in kohezijskega sklada ostal enak kot v okviru predpristopne pomoči. Zato so v teh državah javni uslužbenci lahko sodelovali na delavnicah, ki jih je generalni direktorat za širitev organiziral v skladu s strategijo prenosa odgovornosti za upravljanje in vodenje vmesnega vrednotenja pomoči Phare na administracijo novih članic. Nasprotno pa v Sloveniji predstavniki Službe Vlade za regionalni razvoj in strukturno politiko niso mogli prisostvovati na teh delavnicah, saj so se sredstva Phare lahko uporabljala le za izpolnjevanje zahtev, vezanih na prevzem pravnega reda EU, kamor pa delovanje in organiziranje organa za izvajanje strukturne politike ni sodilo.

Ker je trenutno še prezgodaj, da bi za tekoče programsko obdobje 2007–2013 ugotavljali, v kolikšni meri je Slovenija že uspela vzpostaviti osnovo sistema za izvajanje evalvacij, bo le čas pokazal, kako hitro se bo odvijal ta proces in kdaj bo evalvacija postala del naše kulture in njeno izvajanje ne bo vezano zgolj na izpolnjevanje zahtev Evropske komisije. Mislim pa, da je Slovenija že v času pred vstopom v EU storila prvo napako z ločitvijo organa upravljanja za programe strukturnih skladov od organa upravljanja v okviru predpristopne pomoči Phare. S tem

se je, kot sem že omenila, nedvomno izgubila možnost izobraževanja kadrov v okviru programa Phare, po drugi strani pa je večina tistih posameznikov v javni administraciji, ki so se že dalj časa srečevali z evalvacijo programov Phare in tako že pridobili nekaj izkušenj v zvezi z njo, prevzela druge obveznosti, že obstoječe znanje s področja evalvacije v javni upravi pa je bilo tako izgubljeno. Druga napaka, ki jo je po mojem mnenju storila Slovenija v preteklih nekaj letih, pa se nanaša na odločitev o neizvajanju evalvacij programov strukturnih skladov v obdobju 2004–2006, saj je s tem izgubila možnost testnega izvajanja evalvacij ter čimprejšnjega pridobivanja potrebnih izkušenj za vzpostavitev potrebnih institucionalnih zmogljivosti.

8 EVALVACIJA V EVROPSKI KOMISIJI

8.1 Razvoj evalvacije v okviru Evropske komisije

Evropska komisija se z evalvacijo srečuje že od 80. let, čeprav je bila takrat evalvacija prisotna le v redkih generalnih direktoratih, in sicer najprej v zvezi s projekti razvojne pomoči nerazvitim državam sveta ter v zvezi z znanstveno-raziskovalnimi projekti. Leta 1988 je evalvacija postala integralni del sistema strukturnih skladov, vendar v praksi ni bilo razvitega splošnega modela za izvajanje evalvacij, rezultati so bili nekonsistentni in pridobljene informacije relativno neprimerljive. Zato so v okviru generalnega direktorata za regionalno politiko leta 1999 objavili šest priročnikov zbirke MEANS z naslovom *Evaluating socio-economic programmes*, ki so jo v letih 2003–2004 nadalje posodobili z novejšimi ugotovitvami in izkušnjami in predstavlja enotne evalvacijske smernice na področju evalvacije programov strukturnih skladov.

Kot posledica različnega razvoja evalvacije v posameznih direktoratih, ki se že dalj časa srečujejo z evalvacijo, obstajajo danes v Evropski komisiji predvsem trije sistemi izvajanja evalvacij (De Laat et al., 2002, str. 4-5):

1. Evalvacije, ki se izvajajo na osnovi modela upravljanja projektnega cikla in metode logičnega okvira. Ta pristop se je prvotno oblikoval v okviru projektov pomoči nerazvitim in ga je kasneje uporabil tudi Generalni direktorat za širitev v okviru pomoči Phare in Tacis. Danes tak pristop uporabljajo predvsem v generalnih direktoratih, ki se ukvarjajo z zunanjo politiko.
2. Na področju raziskovalne dejavnosti Generalni direktorat za raziskave izvaja nadzor in evalvacijo raziskovalnih projektov s pomočjo neodvisnih zunanjih strokovnjakov iz različnih znanstvenih in tehnoloških področij. Tak pristop uporablja tudi Generalni direktorat za informacijsko družbo pri evalvacijah v okviru raziskovalno-razvojnih okvirnih programov.
3. Na področju regionalnega razvoja in zaposlovanja prevladuje metodološki pristop, ki je bil razvit v okviru programa MEANS in zagotavlja strukturiran zbirni pristop k evalvaciji geografsko ali sektorsko omejenih ukrepov, financiranih v okviru strukturnih skladov. Takšen pristop k izvajanju evalvacij uporabljajo predvsem Generalni direktorat za

regionalno politiko, Generalni direktorat za zaposlovanje in socialne zadeve ter Generalni direktorat za kmetijstvo.

Evropska komisija je vse od leta 1996 poskušala v okviru svojih institucij spodbujati t. i. evalvacijsko kulturo ter okrepiti razvoj institucionalne zmogljivosti za izvajanje evalvacij, in sicer s končnim ciljem zagotoviti in nazorno prikazati uspešnost in stroškovno učinkovitost porabe sredstev EU. Intenzivnost reform se je stopnjevala predvsem po letu 2000, ko so ugotovili, da je potreben nadaljni razvoj na področju evalvacije s posebnim poudarkom na njeni uporabni vrednosti v procesu upravljanja. V okviru reform so v Evropski komisiji med drugim pripravili tudi vrsto dokumentov, ki zagotavljajo okvirne smernice za izvajanje evalvacijskih aktivnosti, pri čemer velja izpostaviti predvsem Finančno uredbo in Pravila izvajanja Finančne uredbe ter Sporočilo o povečanju rabe evalvacije v skladu s spremembami strateških potreb.

Finančna uredba postavlja osnovna pravila glede izvajanja evalvacije v okviru institucij Evropske unije (Council Regulation No. 1605/2002), **Pravila izvajanja Finančne uredbe** pa opredeljujejo operativne, administrativne in tehnične podrobnosti, ki v praksi omogočajo izvajanje načel in osnovnih pravil, določenih v Finančni uredbi (Commission Regulation No. 2342/2002). Evropska komisija je leta 2006 sprejela Uredbo (Commission Regulation No. 1248/2006), ki je v nekaterih členih dopolnila Pravila izvajanja Finančne uredbe, vendar ta dopolnila niso predstavljala bistvenih sprememb na področju evalvacije. Osnovni elementi sistema za izvajanje evalvacij v Evropski komisiji so bili leta 2000 opredeljeni v **Sporočilu o evalvaciji** (SEC (2000) 1051) in dve leti kasneje podrobneje razčlenjeni v **Sporočilu o evalvacijskih standardih in dobri praksi** (SEC (2002) 5267). Kot posledica razvoja evalvacije v zadnjih nekaj letih je leta 2007 obe sporočili nadomestilo **Sporočilo o povečanju rabe evalvacije v skladu s spremembami strateških potreb** (SEC (2007) 0213), ki določa nove smernice za razvoj evalvacije z namenom izboljšanja njene kvalitete in njenega prispevka k pravni ureditvi Skupnosti ter njeni boljši intergraciji v strateško načrtovanje in programiranje.

Model evalvacije, ki je večinoma v rabi v EU, se mi zdi z vidika nekaterih dejavnikov bolj kompleksen in zahteven od povprečja mednarodnih standardov. Tako sta na primer število in frekvenca izvajanj evalvacij precej večja, kot je to v navadi drugod. Prav tako so v EU zahteve glede oblikovanja kvantificiranih indikatorjev precej visoke, pri evalvacijah pa je poleg klasičnih evalvacijskih kriterijev pogosto potrebno obravnavati tudi določena tematska horizontalna vprašanja, kot so enakost spolov, varstvo okolja in podobno. Spremembe, ki jih je na primer Evropska komisija uvedla v tekočem programskem obdobju za področje izvajanja evalvacij programov strukturnih skladov, v splošnem kažejo na poenostavitev nekaterih postopkov, kar je razvidno predvsem iz spremenjenih zahtev glede izvajanja vmesnih evalvacij. Odločitve o izvajanju vmesne evalvacije je po novem v pristojnosti države članice, in sicer na osnovi ugotovljenih odstopanj pri doseganju ciljev. Takšen premik k večji fleksibilnosti pri izvajanju evalvacij je vsekakor dobrodošel. Eden izmed ključnih problemov, ki ga vidim pri evalvacijah v EU, pa ostaja dejstvo, da so njihovi rezultati večinoma upoštevani zgolj na operativni ravni, izvajanje vseh treh vrst evalvacije pa je smiselno le, če so njihovi rezultati upoštevani tudi pri odločitvah na strateški ravni. Nove usmeritve, ki jih je v preteklem letu opredelila Evropska

komisija glede nadaljnjega razvoja evalvacije, sicer kažejo prve premike v tej smeri, a bojim se, da bo potrebnega še precej dela, preden se bodo zgodili večji premiki v pravo smer.

8.2 Obveznost izvajanja evalvacij v Evropski komisiji

Odgovornost za izvajanje evalvacij v Evropski komisiji je decentralizirana, kar pomeni, da je posamezen generalni direktorat odgovoren tudi za načrtovanje, organiziranje in upravljanje evalvacijske funkcije na svojem področju. Redno izvajanje evalvacij je obvezno za aktivnosti v okviru intervencij, ki so namenjene zunanjim koristnikom, pri čemer je potrebno večjo pozornost posvetiti tistim intervencijam, pri katerih je finančna komponenta znatnejša. Drugačni so standardi za aktivnosti, ki se izvajajo v okviru evropskih institucij, kjer izvajanje evalvacij ni obvezno, odločitev o načinu pridobivanja povratnih informacij glede izvajanja aktivnosti pa je prepuščena generalnemu direktoratu, ki je odgovoren za izvajanje posamezne aktivnosti. Pri tem je odločitev med drugim odvisna tudi od stroškov izvajanja evalvacije glede na stroške alternativnih načinov zagotavljanja informacij. Običajno je v primerih, ko aktivnosti izvaja določen generalni direktorat in so prejemniki oziroma koristniki rezultatov drugi generalni direktorati in/ali druge evropske institucije, dodana vrednost evalvacije v smislu pridobivanja povratnih informacij o doseženih rezultatih večja kot pri drugih instrumentih. Nasprotno se evalvacija redko izvaja v primerih, ko so aktivnosti, ki jih izvaja generalni direktorat, namenjene samemu generalnemu direktoratu. V praksi je odločitev o izvajanju (ali neizvajanju) evalvacije med drugim pogosto pogojena tudi z višino potrebnih finančnih sredstev za njeno izvajanje. V splošnem velja, da je za evalvacijo potrebno nameniti do 1 % vrednosti vrednotene intervencije, čeprav se še posebej pri evalvacijah bolj inovativnih intervencij ta znesek lahko dvigne tudi na 5–10 % vrednosti intervencije.

Pojem, ki se v Evropski komisiji uporablja v zvezi z izvajanjem evalvacije v okviru posameznega generalnega direktorata, je **evalvacijska funkcija** in pomeni obliko organizacije, ki je v okviru posameznega generalnega direktorata določena za koordiniranje, izvajanje in uporabo rezultatov evalvacije. V okviru reforme leta 2000 je Evropska komisija postavila zahtevo, da mora vsak generalni direktorat oblikovati evalvacijsko funkcijo, če le-ta še ni bila vključena v organizacijsko strukturo direktorata. Odločitev o načinu organiziranja evalvacijske funkcije je prepuščena posameznemu generalnemu direktoratu, pri čemer sta oba horizontalna generalna direktorata, Generalni direktorat za proračun in Generalni sekretariat, odgovorna predvsem za pomožne aktivnosti, kot so na primer koordinacija mreže evalvatorjev, zbiranje informacij za letno poročilo, usposabljanje in svetovanje na področju evalvacijskih metod in podobno. Naloge, ki jih mora med drugim opravljati evalvacijska funkcija, vključujejo predvsem koordiniranje evalvacijskih aktivnosti generalnega direktorata ter podporo decentraliziranim enotam, sledenje potrebam po informacijah v procesu odločanja na osnovi življenjskega cikla intervencije, pripravo letnega in indikativnega večletnega načrta izvajanja evalvacij, pripravo kvalitativnih standardov za izvajanje evalvacij ter preverjanje upoštevanja priporočil preteklih evalvacij v procesu odločanja. Evalvacijska funkcija mora poleg vsega naštetega skrbeti tudi za to, da se rezultati evalvacij upoštevajo pri oblikovanju prioritarnih nalog ter izboljšanju politik,

programov in aktivnosti generalnega direktorata na tak način, da pozitivno prispevajo k oblikovanju političnih prednostnih nalog ter sprejemanju proračunskih odločitev Evropske komisije.

Poglejmo na koncu še nekaj osnovnih podatkov iz Letnega pregleda izvajanja evalvacij za leto 2006, ki ga za vsako leto pripravlja Generalni direktorat za proračun (Annual Evaluation Review 2006, 2007, str. 5-514):

- V letu 2006 je bilo v okviru Evropske komisije zaključenih 235 evalvacij, kar pomeni kar 64 evalvacij več kot v predhodnem letu.
- Večina teh evalvacij, in sicer kar 134, je bila izvedenih s strani neodvisnih zunanjih evalvatorjev.
- Rezultati evalvacij so v glavnem služili za izboljšanje kvalitete upravljanja tekočih programov ter kot pomoč pri pripravi programov naslednje generacije.
- Od zaključenih 235 evalvacij jih je bilo 39 izključno retrospektivne narave, medtem ko je bilo pri 99 evalvacijah potrebno upoštevati tako retrospektivni kot tudi prospektivni vidik z namenom ugotavljanja lekcij iz preteklosti ter njihovo uporabo pri odločitvah o prihodnjih aktivnostih. Izključno na prihodnje aktivnosti se je nanašalo 97 evalvacij.

SKLEP

Predpogoj, da bo evalvacija res prispevala k smotrnejši rabi javnih sredstev, je obstoj delujočega sistema za izvajanje evalvacij. Slovenija je v procesu vzpostavitve potrebnega sistema šele na začetku, zato je zaenkrat težko napovedovati, kako uspešna bo pri tem, dejstvo pa je, da je morebiti storila prvo napako že takrat, ko se je odločila za ločitev organa za upravljanje v okviru programov predpristopne pomoči ter programov strukturnih skladov in kohezijskega sklada. To posledično pomeni, da kadri organa za upravljanje programov strukturnih skladov večinoma nimajo potrebnega predznanja za uspešno upravljanje evalvacijskega procesa in bo potrebnega nekaj časa, da bodo pridobili to znanje in izkušnje. Bojim pa se, da se tako v Sloveniji kot v drugih novih članicah predvsem v naslednjih nekaj letih organi upravljanja finančnih sredstev kohezijskega in strukturnih skladov ne bodo odločali za uporabo vmesne evalvacije kot orodja za boljše upravljanje programov ter tudi za učinkovitejšo rabo sredstev. Odločitev o izvajanju vmesne evalvacije je namreč v rokah odgovornih organov vlad držav članic EU, medtem ko je le izvajanje naknadne evalvacije v pristojnosti Evropske komisije. Kot pogosto velja v vsakodnevnem življenju, se bodo nove članice EU najverjetneje učile iz lastnih napak, namesto da bi upoštevale napake, ki so jih že prerasle njihove »starejše sestre«. Pravzaprav pa pri evalvaciji ne gre samo za vprašanje učinkovite rabe sredstev v okviru programov EU. V zadnjem času postajajo javnost in mediji vedno bolj pozorni na porabo davkoplačevalskega denarja. Vse več vprašanj se pojavlja v zvezi s tem, kako dobro država upravlja z davkoplačevalskim denarjem. Zato bi bilo tudi v Sloveniji, kot so storili že v nekaterih državah EU-15, zelo koristno razširiti uporabo evalvacije tudi na področja, ki niso neposredno vezana na razvojne programe EU.

Evalvacija bo lahko prispevala k učinkovitejši rabi javnih sredstev le, če bodo njeni rezultati dejansko upoštevani tudi v praksi. Čeprav so nedvomno pomembne vse tri vrste evalvacij, vidim vmesno evalvacijo kot tisto, ki lahko v največji meri vpliva na izvajanje javnih politik in programov. Če programski menedžerji s pomočjo priporočil pravočasno poskušajo odpraviti pomanjkljivosti, ki jih ugotavlja evalvacijsko poročilo, lahko odločilno vplivajo na uspešno doseganje zastavljenih ciljev, ki so pravzaprav bistvo izvajanja vsake politike ali programa. Po drugi strani lahko z identifikacijo težav in pomanjkljivosti hkrati pomembno vplivamo tudi na pripravo bodočih politik ali programov, seveda pod predpostavko, da bodo pripravljalci le-teh upoštevali zaključke in priporočila preteklih (tudi vmesnih) evalvacij. In prav to povzema bistvo evalvacije: pogledati v preteklost, ugotoviti, kaj je šlo narobe, in je torej potrebno spremeniti, ter kaj je potekalo dobro, in je vredno uporabljati še naprej. Na enak način pa se bo razvijal naprej tudi sam proces evalvacije.

LITERATURA IN VIRI

1. *Annual Evaluation Review 2006 - Conclusions and findings from evaluations in the Commission.* (2007). Bruselj: Generalni direktorat za proračun. Najdeno 21. aprila 2008 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/eval_review/eval_review_2006_en.pdf.
2. Commission Regulation No. 2342/2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation No. 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. (2002). *Official Journal of the European Union.* (L 357, 31. December 2002).
3. Commission Regulation No. 1248/2006 amending Regulation No. 2342/2002 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation No. 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. (2006). *Official Journal of the European Union* (L227, 19. avgust 2006).
4. *Common Market Organisations in Agriculture – Current Evaluation Practice Guide.* (2001). Bruselj: Generalni direktorat za kmetijstvo. Najdeno 28. februarja 2006 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/agriculture/eval/guide/cmo_en.pdf.
5. *SEC (2002) 5267: Communication for the Commission on Evaluation Standards and Good Practice.* (2002). Najdeno 22. novembra 2006 na spletnem mestu http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/guides/standards_C_2002_5267_final_en.pdf.
6. *SEC (2007) 0213: Communication to the Commission on Responding to Strategic Needs – Reinforcing the Use of Evaluation.* (2007). Najdeno 30. maja 2008 na spletnem mestu http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/sec_2007_0213_en.pdf.
7. *SEC (2000) 1051: Communication to the Commission on Strengthening Evaluation of Commission Activities.* (2000). Najdeno 26. julija 2006 na spletnem mestu http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/sec2000_1051_strengthening_eval.pdf.
8. Council Regulation No. 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. (2002). *Official Journal of the European Union.* (L 248, 16. september 2002).
9. De Laat, B., Stern, E. & Williams, K. (2002). *The Use of Evaluation in the Commission Services.* Najdeno 9. aprila 2006 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/budget/evaluation/pdf/use_of%20_evaluation_final_report.pdf.
10. *Draft Working Paper on Ex-ante Evaluation: The New Programming Period 2007 – 2013.* (2005). Bruselj: Evropska komisija - Generalni direktorat za regionalno politiko. Najdeno 5. februarja 2008 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_sf2007-2013_en.pdf.
11. *Evaluating EU Activities – A Practical Guide for the Commission Services.* (2004). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Najdeno

31. marca 2005 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/budget/evaluation/pdf/pub_eval_activities_full_en.pdf.
12. *Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*. (2003). Najdeno 31. marca 2005 na spletnem naslovu <http://www.evaled.info/downloads.aspx>.
 13. *Indicative Guidelines on Evaluation methods: Evaluation During the Programming Period 2007 – 2013*. (2007). Bruselj: Evropska komisija – Generalni direktorat za regionalno politiko & Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti. Najdeno 24. maja 2008 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_en.pdf.
 14. *Step by Step Guide for Evaluators for the Conducting of Interim Evaluations in Phare*. (2004). Bruselj: MWH s.a. - interno gradivo.
 15. *Study on the Use of Evaluation Results in the Commission*. (2005). Najdeno 9. aprila 2006 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/budget/library/documents/evaluation/studies/eval_results_comm_2005_en.pdf.
 16. Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. (2006). *Uradni list Evropske unije*. (L 210, 31. julij 2006).