

JANEZ NARED
DAMJAN KAVAŠ

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI



GEORITEM 10

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI

**Janez Nared
Damjan Kavaš**



GEORITEM 10

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI

**Janez Nared
Damjan Kavaš**

LJUBLJANA 2009

GEORITEM 10

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI

Janez Nared, Damjan Kavaš

© 2009, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Urednika: Drago Kladnik, Drago Perko

Recenzent: Marjan Ravbar

Prevajalec: Wayne J. D. Tuttle

Oblikovalec: Drago Perko

Izdajatelj: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

Za izdajatelja: Drago Perko

Založnik: Založba ZRC

Za založnika: Oto Luthar

Glavni urednik: Vojislav Likar

Računalniški prelom: SYNCOMP d. o. o.

Tisk: Littera picta d. o. o., Ljubljana

Naklada: 250 izvodov

CIP – Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

332.1(497.4)

NARED, Janez

Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji / Janez Nared, Damjan Kavaš ; [prevajalec Wayne J. D. Tuttle]. – Ljubljana : Založba ZRC, 2009. – (Georitem, ISSN 1855-1963 ; 10)

ISBN 978-961-254-117-0

1. Kavaš, Damjan

244599296

GEORITEM 10

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI

Janez Nared**Damjan Kavaš**

© 2009, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU



AVTOR

Janez Nared

janez.nared@zrc-sazu.si

<http://giam.zrc-sazu.si/gi/nared>

Janez Nared se je rodil v Ljubljani, mladost je preživel v Dobcu. Po opravljeni osnovni šoli v Cerknici je obiskoval gimnazijo v Postojni, nato pa študiral geografijo in sociologijo na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani. Takoj po sklenjenem študiju je na isti fakulteti vpisal podiplomski študij geografije. Aprila 2003 mu je senat Filozofske fakultete odobril neposredni prehod na doktorski študij, ki ga je končal januarja 2007.

Decembra 2002 se je kot mladi raziskovalec zaposlil na Geografskem inštitutu Antona Melika ZRC SAZU, kjer sodeluje pri raziskovalnih projektih s področja regionalnega planiranja. Je sourednik znanstvene knjižne zbirke Regionalni razvoj. Dejavno je sodeloval pri organizaciji več simpozijev, aktiven pa je tudi na mednarodnem področju, saj je nacionalni predstavnik *Regional Studies Association* za Slovenijo.



AVTOR

Damjan Kavaš

kavasd@ier.si

Damjan Kavaš se je rodil v Kranju, kjer je obiskoval tudi osnovno šolo in gimnazijo. Na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v Ljubljani je leta 1995 diplomiral in leta 1998 magistriral. Po kratki zaposlitvi v podjetju Sava Kranj se je leta 1995 zaposlil na Inštitutu za ekonomska raziskovanja v Ljubljani.

Doslej je sodeloval že pri več kot 100 domačih in mednarodnih projektih, pripravi številnih strateških dokumentov kot sta Strategija gospodarskega razvoja Slovenije in Strategija regionalnega razvoja Slovenije 2001–2006, pri pripravi zakonodaje s področja spodbujanja regionalnega razvoja in pri vrednotenjih, tako predhodnih (Državni razvojni program 2001–2006, Enotni programski dokument RS 2004–2006, Program EQUAL), vmesnih (3. PN Enotnega programskega dokumenta RS 2004–2006), kot naknadnih (Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000–2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions WP1 in WP11, Ex Post Evaluation of the INTERREG 2000–2006).

GEORITEM 10

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI

Janez Nared

Damjan Kavaš

© 2009, Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU



IZDAJATELJ

Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU

gi@zrc-sazu.si

<http://giam.zrc-sazu.si>

Inštitut je leta 1946 ustanovila Slovenska akademija znanosti in umetnosti in ga leta 1976 poimenovala po akademiku dr. Antonu Meliku (1890–1966). Od leta 1981 je sestavni del Znanstvenoraziskovalnega centra Slovenske akademije znanosti in umetnosti. Leta 2002 sta se inštitutu priključila Inštitut za geografijo, ki je bil ustanovljen leta 1962, in Zemljepisni muzej Slovenije, ustanovljen leta 1946. Ima oddelke za fizično geografijo, socialno geografijo, regionalno geografijo, naravne nesreče, varstvo okolja, geografski informacijski sistem in tematsko kartografijo, zemljepisno knjižnico in zemljepisni muzej ter sedež Komisije za standardizacijo zemljepisnih imen Vlade Republike Slovenije.

Ukvarja se predvsem z geografskimi raziskavami Slovenije in njenih pokrajin ter pripravljanjem temeljnih geografskih knjig o Sloveniji. Sodeluje pri številnih domačih in mednarodnih projektih, organizira znanstvena srečanja, izobražuje mlade raziskovalce, izmenjuje znanstvenike. Izdaja znanstveno revijo *Acta geographica Slovenica*/Geografski zbornik ter znanstveni knjižni zbirki Geografija Slovenije in Georitem. V sodih letih izdaja monografije Geografski informacijski sistemi v Sloveniji, v lihih letih pa monografije Regionalni razvoj.

GEORITEM 10

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI**Janez Nared****Damjan Kavaš**

UDK: 911.3:332.144(497.4)

711:332.64(497.4)

COBISS: 2.01

IZVLEČEK**Spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji**

Knjiga sloni na projektu Presoja instrumentov in mehanizmov regionalne politike, namenjenega oblikovanju sistemov vmesnega in končnega vrednotenja slovenske regionalne politike. Pripravili smo izhodišča spremljanja in vrednotenja regionalne politike; spremljanje smo obravnavali kot pomemben element v celotnem razvojnem procesu, saj omogoča nenehen nadzor izvajanja, vrednotenje pa kot stalen interaktiven proces, ki omogoča premišljeno načrtovanje aktivnosti in njihovo prilagajanje spreminjajočim se razmeram. Osredotočili smo se na značilnosti spremljanja in vrednotenja v slovenski regionalni politiki ter pripravili modele vrednotenja, ki naj bi jih slovenska regionalna politika upoštevala v bodoče. Pri oblikovanju modelov smo izhajali iz obstoječih slovenskih in evropskih formalno-pravnih okvirjev za vzpostavitev sistemov spremljanja in vrednotenja v finančni perspektivi 2007–2013. Podan je pregled metodoloških napotil Evropske komisije za spremljanje in vrednotenje ter pravnih podlag za spremljanje programskih dokumentov. Bogat vir znanja in informacij za področji spremljanja in vrednotenja so metodološka napotila Evropske komisije, saj temeljijo na izkušnjah iz prejšnjih programskih obdobj in pomenijo nadgradnjo priporočil iz finančne perspektive 2000–2006. Slovenske izkušnje niso tako bogate, vendar imamo razmeroma dober zakonodajni okvir, ki pa ga bo treba udejanjiti tudi v praksi. Pregledu metodoloških in pravnih okvirjev sledi predstavitev spremljanja in vrednotenja v slovenski regionalni politiki, v osnovi »razdeljeni« na del, ki se izvaja v okviru kohezijske politike, in del, ki se financira izključno iz lastnih državnih sredstev. V sklepnem delu so opisani predlog pristopa k spremljanju in vrednotenju ter predlogi elementov in faz predhodnega, vmesnega ter končnega vrednotenja slovenske regionalne politike. Kot dodaten napotek h kakovostnemu spremljanju in vrednotenju so predstavljeni tudi standardi vrednotenja, vzpostavljeni pri posameznih mednarodnih organizacijah.

KLJUČNE BESEDE

ekonomska geografija, regionalno planiranje, regionalni razvoj, regionalna politika, Slovenija, vrednotenje, spremljanje, predhodno vrednotenje, vmesno vrednotenje, sprotno vrednotenje, končno vrednotenje, standardi vrednotenja

GEORITEM 10

SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE REGIONALNE POLITIKE V SLOVENIJI**Janez Nared****Damjan Kavaš**

UDC: 911.3:332.144(497.4)

711:332.64(497.4)

COBISS: 2.01

ABSTRACT**Monitoring and Evaluation of the Regional Policy in Slovenia**

The publication was prepared on the basis of the Assessment of Instruments and Mechanisms of Regional Policy project intended for designing the systems for the mid-term and final evaluation of Slovenia's regional policy. The project has prepared the basis for monitoring and evaluating the regional policy: we treated the monitoring of the regional policy as an important element in the overall development process because it enables constant supervision of the implementation of the policy and the evaluation of the regional policy as a constant interactive process that enables deliberate planning of activities and their adaptation to changing conditions. We focused on the characteristics of monitoring and evaluation in Slovenia's regional policy and prepared evaluation models that Slovenia's regional policy should follow in the future. Designing the models we drew from the existing Slovenian and European formal-legal frameworks for establishing monitoring and evaluation system in the 2007–2013 financial perspective. We provide a survey of methodological recommendations by the European Commission for monitoring and evaluation and legal frameworks for monitoring the programming documents. The methodological recommendations of the European Commission are a rich source of knowledge and information for monitoring and evaluation since they are based on experience from the previous programming period and are an upgrading of recommendations from the 2000–2006 financial perspective. Slovenia does not boast such rich experience, but it does have a relatively good legislative framework that needs to be realized in practice. The survey of methodological and legislative frameworks is followed by a presentation of monitoring and evaluation in the Slovenia's regional policy that is basically »divided« into the part implemented in the framework of the cohesion policy and the part financed exclusively from government funds. The conclusion includes the proposal of an approach to monitoring and evaluation and a proposal of elements and phases of the previous, mid-term, and final evaluations of Slovenia's regional policy. An evaluation of standards established in individual international organizations is presented as an additional recommendation for quality monitoring and evaluation.

KEY WORDS

economic geography, regional planning, regional development, regional policy, Slovenia, evaluation, monitoring, ex-ante evaluation, mid-term evaluation, on-going evaluation, ex-post evaluation, evaluation standards

Vsebina

1	Uvod	12
2	Izhodišča spremljanja in vrednotenja regionalne politike	16
3	Spremljanje regionalne politike	18
4	Vrednotenje regionalne politike	24
4.1	Vrste vrednotenj in njihovi sistemi	28
4.2	Težave pri vzpostavljanju sistema vrednotenja	33
5	Evropski pravno-normativni okvirji spremljanja in vrednotenja regionalne politike v Sloveniji	35
5.1	Working Document No 1: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation	38
5.2	Working Document No 2: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators	41
5.3	Working Document No 5: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period	48
6	Slovenska zakonodaja in podzakonski akti	55
7	Spremljanje slovenske regionalne politike	63
7.1	Priporočila za boljši sistem spremljanja regionalne politike	67
8	Vrednotenje slovenske regionalne politike	69
8.1	Sistemi vrednotenja programov regionalne politike	72
8.2	Dodatna priporočila za izvajanje vrednotenja	79
8.3	Standardi vrednotenja	79
9	Sklep	86
10	Seznam virov in literature	87
11	Seznam slik	92
12	Seznam preglednic	92

1 Uvod

Spremljanje in vrednotenje regionalne politike sta v sklopu programskega cikla glavni vodili za usmerjanje in doseganje kakovosti izvedenih aktivnosti, saj nadzorujeta njihov predvideni potek in omogočata sprotno prilagajanje danim razmeram. Še več, izkušnje ob izvajanju projektov in spoznanja, pridobljena ob podrobni preučitvi izvajanja, nudijo veliko zalogo znanj, s katerimi lahko pri novih projektih načrtovane aktivnosti še bolje opravimo.

Ob začetku nove programske perspektive v letu 2007 žal še nismo imeli dovolj izkušenj, pridobljenih s poprejšnjimi vrednotenji, zato so se marsikje ponavljale napake izpred let, ko se je sistem spodbujanja regionalnega razvoja še vzpostavljal. Vendar pa so bila opravljena predhodna vrednotenja (nekaterih) programskih dokumentov, ki so kljub določenim pomanjkljivostim začetni korak k bolj celovitemu in sistematičnemu vrednotenju regionalne politike. Upamo lahko, da je bilo programiranje dovolj dobro, da bo tudi vnaprej omogočilo spremljanje in vrednotenje med izvajanjem aktivnosti in po njihovem zaključku. Da bi to omogočili, je treba vzpostaviti učinkovita sistema vmesnega in končnega vrednotenja, ki bi v danih razmerah ob sprejetih zakonskih okvirjih in finančnih zmožnostih omogočala stvaren vpogled v obstoječe stanje ter v dosežene rezultate izvedenih aktivnosti.

Temeljni namen publikacije je izoblikovati predloge za vzpostavitev sistemov predhodnega, vmesnega in končnega vrednotenja regionalne politike v Sloveniji. Čeprav je v evropskih programih vmesno vrednotenje nadomestilo sprotno vrednotenje, ki naj bi se izvajalo tekom celotnega programa, namenoma ohranjamo izraz vmesno vrednotenje kot vrednotenje v določenem trenutku, praviloma na sredini programskega cikla. Za to smo se odločili, ker menimo, da mora biti mejnik, ob katerem izvajamo vmesno vrednotenje, že v naprej jasno določen, saj tako lažje opredelimo cilje, ki jih bomo v vmesnem vrednotenju zasledovali.

Zanimivo je, da je bila že v zadnjih dveh programskih ciklih namenjena določena mera pozornosti spremljanju in vrednotenju, saj sta bila oba opredeljena v zakonodaji. Žal pa uveljavitev pravnih norm ni pomenila tudi dejanskega izvajanja, prav tako niso bili izdelani sistemi, po katerih bi vrednotili, informacijski sistem, ki naj bi omogočal spremljanje, pa je bil zelo pomanjkljiv in nedodelan. Nobenih naporov ni bilo namenjenih izobraževanju evalvatorjev, ki bi področje regionalne politike in temeljna načela spremljanja dobro poznali tako s teoretskega kot praktičnega vidika in bi bili v razmeroma kratkem času sposobni opraviti kakovostna vrednotenja.

Med letoma 2002 in 2004 so sodelavci Geografskega inštituta Antona Melika ZRC SAZU, Inštituta za ekonomska raziskovanja in Urbanističnega inštituta RS izvedli študijo o spremljanju regionalne politike, v kateri so bili pripravljene različni nabori kazalnikov za Enotni programski dokument (EPD), program medsosedskega sodelovanja in regionalne razvojne programe, vendar v praksi niso bili uporabljeni, saj

se je ob pripravljanju slehernega novega programa sistem kazalnikov na novo vzpostavljaj.

Ocenjujemo, da v Sloveniji kultura spremljanja in vrednotenja regionalne politike še ni dosegla ravni, kjer bi bili ti aktivnosti sprejeti kot hvaležna pomoč pri izvajanju projektov, marveč se jih pre pogosto jemlje kot nebodigatreba, instrument kontrole ali celo kot sredstvo za različna ideološka obračunavanja. Prepričani smo, da se takšno stanje lahko preseže le s sistematičnimi vrednotenji, ki se bodo, če jih bodo izvajali profesionalni evalvatorji, slej ko prej izkazala v pravi luči, kot orodja, ki zagotavljajo kakovost programov in projektov ter njihovo nenehno izboljševanje.

Uvodoma moramo pojasniti tudi naše pojmovanje regionalne politike. V literaturi zanj ni enotne opredelitve. Definicije se razlikujejo glede na teoretske poglede posameznega avtorja na problematiko regionalnega razvoja in tudi od prakse regionalne politike v posameznih državah. Enciklopedija Slovenije (1996, 149) definira regionalno politiko kot:

- del splošne gospodarske, razvojne ali strukturne politike, ki se izrecno nanaša na prostorsko (teritorialno) porazdelitev dejavnosti,
- ukrepe za zmanjšanje razlik v življenjskih in delovnih možnostih med posameznimi regijami v državi,
- državno pomoč regijam s posebnimi razvojnimi problemi,
- regionalna politika je vgrajena tudi v druge gospodarske politike (industrijsko, kmetijsko, zaposlitveno, prometno ...) kot »regionalni« vidik razvoja ali regionalizacija ciljev, ki si jih zastavlja gospodarska politika.

Maier in Tödtling (1997, 169) opredeljujeta regionalno politiko kot dejavnost vplivanja države, javnih oblasti na gospodarske procese na posameznih območjih znotraj neke države ali širšega gospodarskega prostora. Pri tem regijo opredeljujeta kot območje znotraj neke celote (države, skupnosti), razmejeno od drugih območij bodisi po merilu podobnosti (homogene regije) bodisi po merilu funkcionalne povezanosti (funkcionalne regije).

Za Vanhoveja je regionalna ekonomska politika splet javnih aktivnosti, s katerimi želimo vplivati na teritorialno porazdelitev gospodarske dejavnosti. V praksi se želi z regionalno politiko korigirati nekatere posledice prostega trga s ciljem doseganja dveh povezanih ciljev, to je gospodarske rasti in izboljšane dohodkovne distribucije. Regionalna politika ima pet faz (Vanhove 1999, 57):

- določitev regionalnih problemov in vzrokov za te probleme,
- določitev ciljev, po možnosti kvantitativnih,
- določitev strategije,
- opredelitev instrumentov,
- vrednotenje politike.

Zanimivo je, da pri nas v nobenem od veljavnih razvojnih dokumentov in tudi v nobenem veljavnem zakonu ni podana definicija regionalne politike. Definicijo

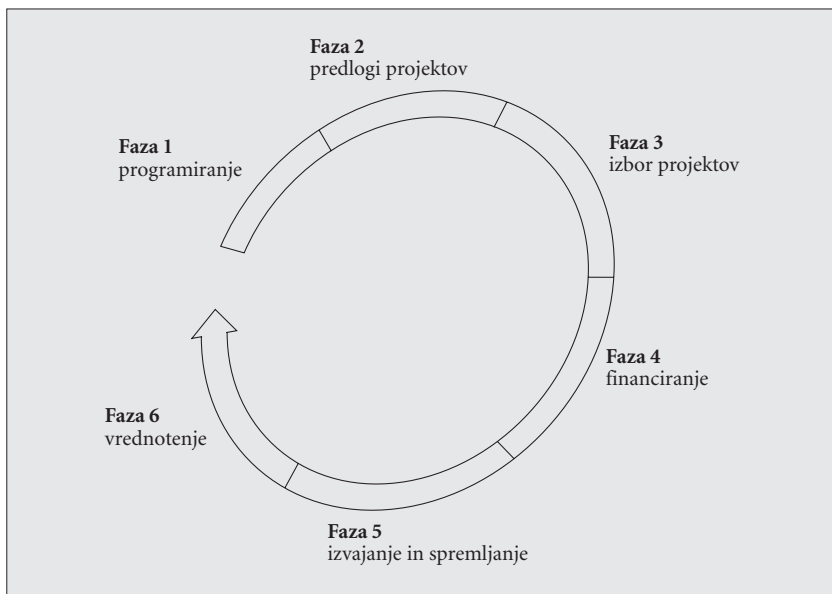
je vseboval Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja iz leta 1999 (UL RS 60/1999), ki je opredelil regionalno strukturno politiko. To so razvojne aktivnosti, programi in ukrepi države, lokalnih skupnosti in drugih nosilcev organiziranih interesov na regionalni ravni za doseganje razvojnih ciljev ob upoštevanju skladnega regionalnega razvoja. Definicija je zelo splošna, čeprav v veliki meri vsebuje elemente regionalne politike:

- razvojne aktivnosti nosilcev regionalne politike (države, lokalnih skupnosti in ostalih deležnikov),
- cilje,
- načelo skladnega regionalnega razvoja.

Pri tem se postavlja vprašanje ciljev regionalne politike.

V okviru pričujoče publikacije regionalno politiko opredeljujemo kot aktivnosti države, lokalnih skupnosti in ostalih deležnikov s ciljem spodbujanja razvoja vseh območij (praviloma regij) države, s poudarkom na območjih (praviloma regijah), ki imajo relativno slabši socialnoekonomski položaj.

Republika Slovenija je v Strategiji razvoja Slovenije (2005) izpostavila hitrejši razvoj vseh regij in zmanjševanje zaostanka najmanj razvitih kot ključna nacionalna



Slika 1: Faze programskega/projektnega cikla (prirejeno po *Project Cycle Management Handbook* 2002, 3–4).

razvojna cilja v obdobju med letoma 2006 in 2013. Leta 2005 je Državni zbor sprejel nov Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 93/2005), pripravljeni so Državni razvojni program (DRP, 2008), operativni programi (OP) in tudi regionalni razvojni programi (RRP). Vsi ti strateški dokumenti omogočajo uvedbo zelo širokega nabora ukrepov in instrumentov regionalne politike. Z njimi je možno rešiti bistvene probleme slovenske regionalne politike, ki so po našem mnenju naslednji:

- pomanjkanje dobrih projektov,
- premajhna osredotočenost projektov (preveč podobnih projektov na majhnem teritoriju),
- kljub napredku v zadnjih letih nesistemske urejeno financiranje,
- velike težave v medsektorskem usklajevanju,
- pomanjkljivo znanje razvojne ekonomike,
- pomanjkanje izkušenj projektnega upravljanja,
- ne dovolj razvito spremljanje projektov in programov,
- neustrezno vrednotenje projektov, programov in politike (pomanjkanje znanj (metodologije) in izkušenj).

Opravljen je bila torej faza programiranja za naslednje obdobje, kar pa seveda ne pomeni, da niso možne tudi ustrezne spremembe (spremenjene okoliščine zaradi finančne krize, problemi pri izvedbi zaradi neuspešnih razpisov, nedoseganje zastavljenih ciljev, nezadovoljstvo ciljnih skupin).

Da bi zagotovili čim večjo možno mero učinkovitosti in uspešnosti izvedenih ukrepov, je treba razvojne aktivnosti neprestano spremljati in vrednotiti. Oba procesa temeljita na sistemu kazalnikov, ki so v določenem smislu koordinatni sistem pri ugotavljanju uspešnosti in učinkovitosti izvajanih ukrepov; primerno zastavljen sistem namreč omogoča sledljivost učinkov izvedenih aktivnosti in s tem zagotavlja sprotno preverjanje ravni izpolnitve zastavljenih ciljev. Zato je treba vzpostaviti takšen sistem spremljanja, ki bo dal dovolj informacij tako o posameznih projektih, ukrepih in programih kot tudi o posameznih instrumentih in mehanizmi, s čimer naj bi omogočal vrednotenje ter morebitne korekcije izvajanih aktivnosti.

Regionalnorazvojni zakoni, ki so se izvajali v Sloveniji do leta 1999, spremljanja in vrednotenja posameznih instrumentov, kakor tudi celotne regionalne politike, niso predvideli. To se odraža v pomanjkanju informacij o izvajanju omenjenih zakonov, onemogočeno pa je tudi vrednotenje za nazaj, saj mnogi potrebni podatki niso zagotovljeni, manjkajo pa tudi izhodišča za vrednotenje. Novo kakovost na področju spremljanja in vrednotenja je prinesel Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 60/1999), saj je obe obravnavani aktivnosti uvrstil med nujne sestavine vsakršnih razvojnih prizadevanj. Spremljanje in vrednotenje sta namreč pomembna sestavna dela življenjskega cikla politike in pomembni strateški orodji za njeno implementacijo (Nared 2007, 11).

Evropska praksa spremljanja in vrednotenja sega v osemdeseta leta preteklega stoletja. V zadnjem času čedalje večjo pozornost namenja tako imenovanim fizičnim kazalnikom regionalnega razvoja. Ti želijo prikazati dejanske učinke izvajanih aktivnosti v prostoru in ne le, kot je bila praksa vrednotenja na začetku, zagotavljati namenske porabe sredstev. S tega vidika je zelo pomembno slediti tistim politikam, ki imajo glede na finančne možnosti in vzvode, s katerimi lahko posegajo v prostor, najpomembnejši vpliv na razvoj prostorskih, ekonomskih in socialnih struktur. Poleg tega imajo nove investicije večjega obsega pomemben vpliv na regionalni dohodek in zaposlenost, zato morajo tisti, ki odločajo, razpolagati z ustreznimi napovedmi, da lahko učinke upoštevajo v regionalnih prostorskih in gospodarskih planih (Armstrong in Taylor 2000, 5).

Posebna skupina Evropske komisije je izdelala teoretske podlage, s katerimi se je izoblikovalo nabor metod vrednotenja ter uvedlo nekakšne strokovne standarde, ki jih je pri vrednotenju treba upoštevati. Spoznanja skupine skušajo dodatno nadgraditi z rednimi srečanji (v Seville leta 1998, Edinburghu leta 2000, Budimpešti leta 2003), kjer raziskovalci predstavljajo tako najnovejše pristope pri vrednotenju kot rezultate, do katerih pridejo z vrednotenjem regionalnih politik posameznih držav ali strukturne politike Evropske unije (EU). Kljub vsemu je večina tovrstnih študij namenjena ugotavljanju uspešnosti in učinkovitosti programov, manj pozornosti pa je namenjene posameznim instrumentom in mehanizmom.

Evropska unija spremljanje in vrednotenje dosledno uvaža v okvir zahtev novih strukturnih skladov. Naloga članic je vzpostavitev dovolj učinkovitega sistema spremljanja, ki bo omogočal vrednotenje rezultatov regionalne politike, nudil pomoč pri implementaciji in omogočal nadzor izvajanja.

Slovenija teh aktivnosti še ne izvaja v celoti, saj se sistem spremljanja in vrednotenja regionalne politike šele postavlja na noge. Zagotoviti mu je treba čvrste teoretske podlage, obenem pa mu omogočati prožno odzivanje na novonastale probleme, s katerimi se bo soočal.

Preučevanje razvojnih aktivnosti in njihovih učinkov je torej nujnost, saj boljše poznavanje učinkov pomaga pri odločanju o tem, ali je posamezni instrument regionalne politike ustrezen odgovor na porajajoči se problem in kako obsežna mora biti operacija, da bi dosegli zastavljene cilje. Zato je treba vzpostaviti učinkovite sisteme spremljanja in vrednotenja, na podlagi katerih bo možno dobiti vpogled v uporabnost posameznih instrumentov pri razreševanju določene problematike.

2 Izhodišča spremljanja in vrednotenja regionalne politike

Spremljanje in vrednotenje sta pomembni sestavini izvajanja programov, saj je te treba nenehno nadzorovati in preverjati ter tako zagotavljati uspešno rabo virov in nemoten potek izvajanja posameznega programa. Vrednotenje je nujno tudi ob koncu

programov, ko lahko ugotovimo, kakšna je bila njihova vloga pri doseganju ciljev, razreševanju problemov ter spremembah gospodarskih, socialnih in prostorskih struktur.

Razvojni programi morajo izhajati iz podrobne analize regije in njenih problemov. Ti so iztočnica za določitev ciljev in strategije za njihovo udejanjenje. Programiranje je mogoče izvesti od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor. V prvem pristopu zastavljenim globalnim ciljem podredimo večje število specifičnih ciljev, ki jih skušamo doseči z različnimi ukrepi. V drugem se s pomočjo raznovrstnih ustanov izvajajo ukrepi, ki pripomorejo k boljšemu položaju prejemnika pomoči. Učinki pomoči praviloma presegajo koristi prejemnika in se odražijo v vplivih na globalne cilje projekta. Ti vplivi so lahko specifični – na posameznem področju – ali splošni (Indicators ... 1999). Namen programiranja je doseči večjo usklajenost in sinergijo med projekti ter optimizirati razporeditev virov. Obenem spodbuja sodelovanje različnih ustanov in jih povezuje pri doseganju skupnih ciljev (Technical Solutions ... 1999).

Programiranje ni vedno enako in se razlikuje glede na potrebe in cilje, ki jih želimo doseči. Kot primer si pogledjmo državno (sektorsko) in regionalno planiranje (preglednica 1).

Preglednica 1: Značilnosti državnega (sektorskega) in regionalnega planiranja (prirejeno po Leonardiju 2003).

merilo	značilnosti planiranja	
	državno (sektorsko)	regionalno
vsebina in cilji	sektorski	prostorski
prostorski obseg	država	regija/občina
planerski pristop	sektorski	integrativni
časovni okvir	kratkoročno	srednjeročno
akterji	nacionalni	regionalni/lokalni
tip vplivov	kompensacijski	sinergijski
odločanje	enonivojsko (država)	trinivojsko (država–regija–občina)
finančna merila	posebne investicije/kvote	vrednotenje potreb
finančne alokacije	letne	večletne
preverjanje instrumentov	avtomatsko	vrednotenje vplivov večkrat letno, pregledi
proračunski ukrepi	financiranje v celoti	sofinanciranje
družbeni partnerji	brez družbenih partnerjev	različni družbeni partnerji

Različnim vrstam planiranja in različnim aktivnostim je treba prilagoditi tudi spremljanje in vrednotenje regionalne politike, kar edino lahko prispeva k celoviti preučitvi vplivov, ki jih posamezna aktivnost vzpodbudi.

3 Spremljanje regionalne politike

Usmerjanje razvoja zahteva tudi njegovo stalno spremljanje (monitoring), katerega poglavitni namen je ugotovitev učinkovitosti in uspešnosti izvajanja ukrepov in pri tem porabljenih finančnih sredstev. Pri izvajanju različnih ukrepov in aktivnosti (zlasti pri izvajanju programov in tudi posameznih projektov) lahko zaradi različnih razlogov prihaja do odstopanj od zamišljenih učinkov. Odstopanja lahko ogrozijo uspešnost programa in v nadaljevanju onemogočijo dosego ciljev, postavljenih v fazi programiranja. Zato je treba stalno spremljati izvajanje programa, kar omogoča pravočasno zaznavanje morebitnih težav in hitro prilagajanje spremenjenim razmeram.

Spremljanje regionalne politike je tako eden od bistvenih elementov v celotnem razvojnem procesu. Opredelimo ga lahko kot stalni proces rednega zbiranja podatkov (fizičnih in finančnih) o sredstvih, učinkih, rezultatih in vplivih izvajanja programa ali projekta oziroma ukrepov in aktivnosti skladno z vnaprej postavljenimi cilji. Poglavitni namen spremljanja je zaznavanje vseh odstopanj od zastavljenih ciljev. Z njim pridobivamo potrebne podatke, ki nas usmerjajo pri nadaljnjem izvajanju aktivnosti, spremljanje pa je nujno tudi za izvedbo vrednotenja.

Sistem spremljanja je sestavljen iz:

- zbiranja in analiziranja finančnih, statističnih in projektnih podatkov, pri čemer se uporabljajo ustrezni kazalniki, ki so sredstvo za merjenje uspešnosti izvajanja aktivnosti oziroma ukrepov;
- vzpostavitev in delovanja ustreznih nadzornih organov;
- vseh oblik poročanja (letna, končna in vmesna poročila).

Spremljanje posamezne aktivnosti je treba izvajati od njenega začetka do njenega konca, v želji po preučitvi vseh učinkov in vplivov, pa tudi določeno obdobje po koncu aktivnosti.

Še pred izvajanjem spremljanja je treba izoblikovati sistem spremljanja in določiti njegovo globino (podrobnost) glede na potrebe udeleženih partnerjev. Nadalje je smiselno določiti splošna načela spremljanja, ki zajemajo (Indicators ... 1999):

- opredelitev kazalnikov, njihovih lastnosti, način izračuna, njihov izvor, pa tudi, kdo jih zbira;
- opredelitev podatkov in pogostosti njihovega obnavljanja/preverjanja (metapodatki);
- opredelitev povezav določenega podatka do različnih stopenj vrednotenja (predhodno, vmesno, končno).

Sistem spremljanja temelji na naboru kazalnikov, ki so sredstvo za merjenje sprememb. Te so odraz splošnih razvojnih teženj in zavestnega vplivanja na razvoj prek različnih razvojnih ukrepov in instrumentov. Če torej pride do spremembe v določeni strukturi, je to lahko posledica samogibnih procesov ali pa načrtovanih razvojnih aktivnosti, ki naj bi privedle do želenega stanja v določeni skupnosti (podjetju, regiji),

kar naj bi se na področju regionalnega razvoja odražalo v zmanjšanju regionalnih razlik. Dober kazalnik naj bi tako zaznal uspeh vsake aktivnosti in omogočal analizo, ki bi pokazala, do kakšne meje so bili zastavljeni cilji uresničeni. Da bi to omogočili, se je treba pred izvajanjem kakršnekoli aktivnosti dodobra seznaniti s posameznim problemskim območjem, ugotoviti njegove šibkosti in na njih usmeriti vsa razvojnna prizadevanja. Oblikovati je treba program in strategijo za izboljšanje stanja. Program mora imeti jasne, in če je le mogoče, številčno izražene cilje, ki jih želimo s posameznimi projekti doseči. Vsakemu posameznemu cilju priredimo enega ali več kazalnikov, ki naj bi zaznali spremembe, ki jih povzročijo izvedeni ukrepi. Merjenje je možno, če se vsakemu kazalniku določi izhodiščno stanje (vrednost) ob začetku izvajanja, pozneje pa se spremlja vsako spreminjanje njegove vrednosti.

Preglednica 2: Prednosti in slabosti sistema spremljanja v primerjavi z ostalimi viri informacij (Transversal Evaluation ... 1999, 21).

vir informacij	prednosti	slabosti
sistem spremljanja	• rednost in pogostnost intervalov, • relativna ažurnost (informacije so razmeroma nove), • praviloma takojšnja uporabnost, • nujnost, • relativna cenenost;	• občasna nezanesljivost zaključkov, • redka primernost za raven ukrepa, • pogosta nezmožnost seštevanja kazalnikov (fizičnih, finančnih), • omejena primerljivost;
statistične informacije	• cenenost, • zanesljivost, • množičnost informacij, • primerljivost, • enostavna pridobitev informacij;	• pogosta slaba povezanost z vrednotenjem, • pogosta nedostopnost na različnih teritorialnih ravneh določenega ozemlja, • pogosta zastarelost podatkov;
raziskave in vrednotenje	• cenenost, • že analizirane informacije.	• pogosta zastarelost podatkov, • pogosto vnaprejšnje predpostavlanje zaključkov analiz.

Kot je pokazala praksa, je sistem kazalnikov kljub številnim pomanjkljivostim najprimernejše sredstvo pri spremljanju in vrednotenju regionalne politike. Omogoča ugotavljanje temeljnih strukturnih pomanjkljivosti določenega območja in na tej podlagi

nadaljnjo opredelitev aktivnosti, ki bodo vodile k odpravi zaznanih šibkosti. Zago-tavlja tudi vzvode za sprotno zaznavanje morebitnih odstopanj od zastavljenih ciljev pri izvajanju projektov in programov, kot tudi podlago za vrednotenje njihove izvedbe.

Kazalnik lahko opredelimo kot mero za uresničenost načrtovanih ciljev, mero za mobilizirane vire in mero za učinke, ki jih želimo doseči, pri čemer daje količinsko izražene informacije z namenom pomoči akterjem pri načrtovanju aktivnosti in odlo-čanju ter pri usmerjanju odgovornih ob izvedbi (Selection ... 1999). Predstavlja skupek meritev določene spremenljivke v prostoru in času.

Razlikujemo več vrst kazalnikov. Glavna je delitev na kontekstne (angleško *con-text indicators*) in programske kazalnike. Kazalniki konteksta večinoma temeljijo na statističnih virih, zato lahko opisujejo le celokupne razvojne smernice, manj primer-ni pa so za spremljanje programov, saj podatki (Indicators ... 1999, 11–12):

- pogosto niso dostopni na želeni teritorialni ravni,
- so objavljeni z zamikom,
- niso dovolj podrobni, da bi omogočali spremljanje posamezne aktivnosti,
- niso razčlenjeni po sektorjih.

V nasprotju s temi so programski kazalniki popolnoma prilagojeni potrebam pro-grama, a jih je treba zbirati ločeno ob izvajanju. Zaradi posebnosti aktivnosti so si medsebojno zelo različni, to pa otežuje njihovo medsebojno primerljivost in zdru-ževanje.

Kazalniki morajo biti metodološko dobro zasnovani in temeljiti na naslednjih želenih značilnostih:

- specifičnost: izbrani kazalniki morajo biti prilagojeni aktivnosti in obenem ustre-zati namenu, za katerega so bili izbrani;
- merljivost: omogočati morajo merjenje, kar je najlažje doseči, če so količinsko izraže-ni; za zadostno mero merljivosti je treba poskrbeti tudi pri kvalitativnih kazalnikih;
- dosegljivost: dosegljivi morajo biti bodisi ob določenem času, bodisi za določeno teritorialno enoto;
- realnost: temeljiti morajo na realnih predpostavkah tako z vidika ustreznosti zastavljenega cilja kot z vidika ustreznosti kazalnika;
- jasnost: razumljivi morajo biti vsem uporabnikom, pri čemer je nujno, da so ne-dvoumno opredeljeni, jasno morata biti opredeljena tudi načina izračuna in pridobivanja podatkov;
- zanesljivost: njihovo merjenje mora biti zanesljivo;
- časovna opredeljenost: odražati morajo dogajanje v točno določenem obdobju;
- cenovna ugodnost: biti morajo lahko dostopni in, če je le mogoče, del rednih statistik.

Poleg naštetega morajo kazalniki izpolnjevati še naslednje specifične zahteve:

- ustreznost glede na politiko oziroma strategijo javnega sektorja (resorja):
 - jasnost povezave med kazalnikom ter cilji in/ali smernicami politike oziroma strategije,

- reprezentativnost kazalnika glede na enega ali več elementov politike oziroma strategije,
- primernost sistema kazalnikov za izpostavitve prioritet aktivnosti izvajanja strategije;
- analitična trdnost:
 - dobra teoretska utemeljenost kazalnika v tehničnem in znanstvenem pogledu,
 - utemeljenost kazalnika v metodologiji izdelave politike oziroma strategije, predvsem pa njenem konceptu,
 - možnost preveritve uporabe druge ustrezne metodologije, v kolikor je metodologija izdelave politike oziroma njene strategije ali njenega koncepta pomanjkljiva;
- dostopnost podatkov:
 - podpora kazalnika z želenimi podatki na ustrezni prostorski ravni,
 - izpostavitve časovnega okvirja pridobitve ustreznega podatka, v kolikor ta trenutno ni na voljo (Nared in Ravbar 2003).

Spremljanje in vrednotenje sta učinkovita le, če temeljita na izboru primernih kazalnikov. Kazalniki konteksta omogočajo kvantificiran opis obstoječih razlik in potencialov v regiji ter zagotavljajo podlago za:

- socialnoekonomsko in strateško analizo v podporo strategiji programa,
- spremljanje splošnega konteksta,
- implementacijo in postavitev kvantificiranih tarč ter
- vrednotenje socialnoekonomskih učinkov programa (Indicators ... 1999, 11).

Ob izboru moramo kazalnike nujno navezati na izhodiščno vrednost posameznega kazalnika ob začetku izvajanja programa, saj so brez izhodiščnega stanja za vrednotenje popolnoma neuporabni.

Poleg omenjenih kazalnikov je treba vzpostaviti tudi sistem programskih kazalnikov za spremljanje operativne ravni ukrepov, ki temelji na zastavljenih ciljeh in je namenjen letnemu poročanju o izvajanju programa oziroma projekta ter vmesnemu in končnemu vrednotenju. Pri tem imamo v mislih naslednje kazalnike:

- kazalnike virov in vnosov (*input indicators*), ki se nanašajo na spremljanje razporeditve sredstev in njihovega trošenja;
- kazalnike učinkov (*output indicators*), ki se nanašajo neposredno na izvedene aktivnosti;
- kazalnike rezultatov (*result indicators*), ki predstavljajo neposredne in takojšnje učinke izvedenih aktivnosti na prejemnika sredstev – dajejo nam informacije o spremembah (vedenja, sposobnosti, pripravljenosti) neposrednih uporabnikov (upravičencev);
- kazalnike vplivov (*impact indicators*), ki se nanašajo na posledice, ki presegajo takojšnje učinke na neposredne uporabnike. Obstajata dve vrsti tovrstnih vplivov: specifični, ki se pojavijo po preteku določenega časa in so neposredno vezani na izvedene aktivnosti ter splošni, ki v daljšem časovnem obdobju zadevajo širšo

populacijo. Merjenje tovrstnih vplivov je kompleksno in ob tem le stežka najdemo neposredne povezave (Ridder 2000, 74).

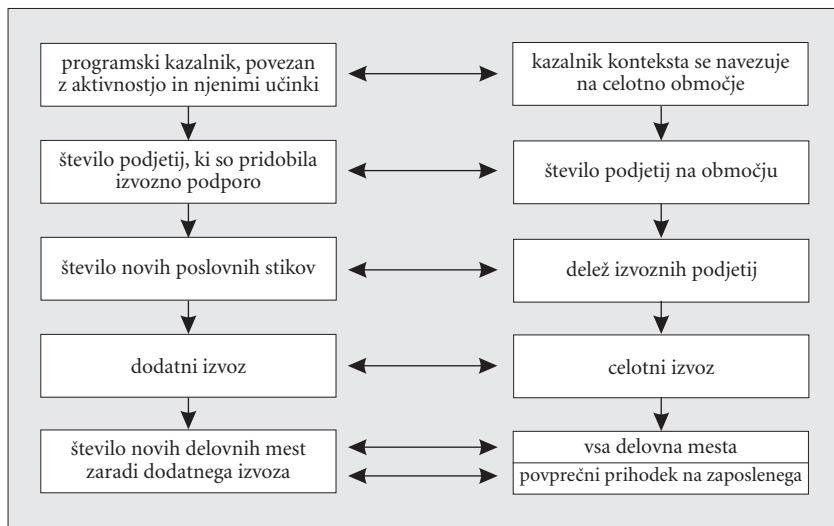
Glede na raznovrstnost programov in ukrepov znotraj njih se lahko razvije zelo obsežen nabor kazalnikov, ki zaradi njihove številčnosti postane ovira, še zlasti na višjih ravneh. Zato se zaradi praktičnih razlogov teži k izbiri manjšega števila kazalnikov, neposredno vezanih na potrebe, pa tudi k ozkemu izboru ključnih kazalnikov (*core indicators*), ki se jih lahko uporabi za primerjavo med različnimi programi, prioritetami in ukrepi. Nabor teh kazalnikov mora biti majhen, da so primerni in obvladljivi, odražajo pa lahko tako učinke oziroma rezultate kot tudi vplive (*Indicators ... 1999*).

Poleg številčnosti kazalnikov je na njihovo uporabo vezana še vrsta drugih problemov, kot so:

- težko je narediti neposredno vzročno povezavo med kazalniki in realnimi razmerami ter izvedenimi aktivnostmi;
- problematična je lahko kompleksnost metod merjenja – problemi so zlasti veliki pri kazalnikih vpliva, kjer so učinki odraz več različnih ukrepov, tako da je zasluge skoraj nemogoče pripisati posameznemu ukrepu;
- podatki ob posameznem vrednotenju (predhodnem, vmesnem, končnem) niso dosegljivi;
- težave nastopajo pri kombinacijah nekaterih kazalnikov – to je še zlasti očitno pri agregiranju fizičnih kazalnikov na raven prednostnih nalog in programov;
- treba se je zavedati, da prihaja tudi do nepričakovanih posledic, ki jih s kazalniki ne moremo zajeti (*Indicators ... 1999, 22*).

Velik pomen ima tudi zagotavljanje kakovostnih podatkov, kar je zlasti pomembno v primerih, ko podatke zagotavljajo končni prejemniki pomoči. Ti lahko namreč v želji po nadaljnjem pridobivanju sredstev določene podatke prikrivajo, jih zamegljujejo ali celo potvarjajo. V ta namen je treba zmanjšati vpliv subjektivnih dejavnikov na vrednost podatkov, zagotoviti metodološko ustreznost njihovega zajemanja in poskrbeti za pravilnost morebitnih nadaljnjih preračunavanj.

Pri kazalnikih moramo biti pazljivi. Čeprav so lahko dobro utemeljeni in se v praksi pogosto uporabljajo, pogosto odpirajo pereča metodološka vprašanja. Kot primer naj navedemo kazalnika število delovnih mest na 1000 prebivalcev in gostota poselitve. Prvi je lahko, če nismo pozorni, zelo dvorezen. Pri spodbujanju regionalnega razvoja si namreč želimo, da je delovnih mest čim več, torej mora biti vrednost kazalnika čim višja. Vendar lahko to dosežemo na dva načina. Na eni strani se lahko vrednost poveča zaradi na novo ustvarjenih delovnih mest, na drugi pa lahko do istega učinka pride zaradi zmanjšanja števila prebivalcev, kar je za slovenske razmere nedvomno negativna razvojna težnja. Podobno je tudi z gostoto poselitve. Za uspešen regionalni razvoj je zaželen čim večja gostota (seveda le do določene mere), saj se na ta način poveča interakcija med prebivalci in se posledično zvečata tudi inovativnost in obveš-



Slika 2: Povezava med programskimi kazalniki in kazalniki konteksta
(Selection ... 1999, 28).

čenost. Na drugi strani je velika gostota z okoljskega vidika sporna, saj lahko načne naravno ravnovesje in povzroči pretirane pritiske na okolje, kar je seveda v nasprotju z željami po zagotavljanju trajnostnega in okolju prijaznega razvoja.

Opisane dileme so le vzorec tistih, ki se porajajo ob vzpostavljanju nabora kazalnikov za spremljanje in vrednotenje. Zaradi pomanjkanja lastnih izkušenj moramo nabor graditi na izkušnjah držav Evropske unije, upoštevati pa moramo tudi dejstvo, da je oblikovanje nabora kazalnikov proces in ne enkratno dejanje.

Veliko pozornost je treba nameniti tudi sprotnemu obnavljanju podatkovnih baz, saj lahko te le na ta način služijo svojemu namenu.

Pasti, ki jih lahko prinašajo kazalniki, zahtevajo skrbno izbiro fizičnih kazalnikov, ki bodo omogočili merjenje nefinančnih rezultatov in njihovih učinkov. To je še posebej težavno na agregirani ravni, saj so fizični kazalniki veliko tesneje povezani z aktivnostmi. Poleg neposrednih rezultatov in učinkov je treba meriti tudi posredne in nepričakovane vplive razvojne dejavnosti (substitucija ...). Zato mora biti sistem kazalnikov enostaven, saj je praksa pokazala (zbirka MEANS, irske izkušnje), da je treba upoštevati tako sposobnost sistema, da uporabi dobljene informacije kot tudi omejitve sistema spremljanja. Zato je zaželeno imeti večje število kazalnikov učinkov in zelo skrben izbor kazalnikov rezultatov in vplivov. To je pomembno zaradi praktičnih in strateških razlogov. Kazalniki naj bodo navezani na cilje posamezne

aktivnosti in tudi na vire financiranja (na primer na posebnosti Evropskega socialnega sklada).

Da bi sistem spremljanja služil svojemu namenu, mora biti sistem kazalnikov jasen (*clear*), konsistenten (*consistent*) in uporaben (*useful*). Pri tem se moramo zavedati njegovih omejitev. Gre zlasti za vprašanje vzrokov in posledic, kar je v praksi zelo težko ločiti, predvsem pri kazalnikih vplivov in rezultatov. V določenih primerih je namreč težko postaviti »čiste kazalnike«. Kazalnik učinka je lahko nekakšen »mešani« kazalnik, ki kaže učinek in rezultat. Podobno lahko kazalnik vpliva kaže rezultat in vpliv izpeljane aktivnosti. V obeh primerih je težko določiti, kaj je kazalnik rezultata.

4 Vrednotenje regionalne politike

Evropska strukturna politika temelji na šestih načelih: koncentraciji pomoči, koordinaciji različnih razvojnih aktivnosti, partnerstvu, subsidiarnosti, programiranju in dodatnosti pomoči. Za kar najboljše uveljavljanje načel v praksi in zagotovitev preudarne porabe sredstev namenja Evropska komisija vse večjo pozornost spremljanju in vrednotenju regionalnorazvojnih aktivnosti. Pri tem se ne omejuje zgolj na finančno spremljanje, temveč daje vse večji poudarek fizičnim ciljem, to je vplivom izvajanih aktivnosti na prostorsko in družbenoekonomsko strukturo.

Komisija teži k oblikovanju skupnih smernic, ki bodo podlaga za sisteme vrednotenja regionalnih pomoči v vseh državah, prejemnicah pomoči iz strukturnih skladov. Zato je treba v vseh regijah, ki prejemajo pomoč, ustanoviti organe za spremljanje ter izvajati predhodno, vmesno in končno vrednotenje. Z namenom oblikovanja skupne, poenotene metodologije vrednotenja in izboljšanja kakovosti uporabljenih tehnik je bil ustanovljen raziskovalni program MEANS (Armstrong in Taylor 2000).

Vrednotenje regionalne politike je stalen interaktiven proces, ki omogoča premišljeno načrtovanje aktivnosti ter njihovo prilagajanje novonastalim razmeram in spreminjajočim se potrebam. Je del življenjskega cikla politike in se ga lahko uporablja kot instrument za izboljšanje politik na podlagi prepleta preteklih izkušenj in novih razvojnih priložnosti (Ridder 2000).

Koncept vrednotenja mora sloneti na strukturi (regionalnega) razvojnega programa, ki v opredeljevanju nujno potrebnih razvojnih nalog izhaja iz zaznanih problemov posamezne regije. Na podlagi teh problemov je treba zasnovati natančne, po možnosti kvantificirane cilje in strategijo za njihovo uresničitev.

Razlikujemo lahko tri ravni ciljev:

- operativne cilje, izražene s kazalniki učinkov,
- specifične cilje, izražene s kazalniki rezultatov, in
- globalne cilje, izražene s kazalniki vplivov (Indicators ... 1999).

Vplivi in rezultati so lahko opredeljeni na vseh ravneh programiranja, učinki pa le na ravni ukrepa. Posamezne kazalnike učinkov lahko seštevamo na ravneh prioritete in programa.

Zaželeno je, da so cilji in nanje vezani kazalniki, ki se nanašajo na programe, prioritete in ukrepe, kvantificirani, saj drugače ne moremo meriti, do kakšne stopnje so bili uresničeni. Njihova postavitve je mogoča na podlagi izhodiščnega stanja, ki predstavlja nujno izhodišče za kakršnokoli vrednotenje programa.

Uresničevanje ciljev dosežemo s številnimi aktivnostmi, ki so v razvojnem programu natančno opredeljene in tudi finančno ovrednotene. Vedeti je treba, ali je zastavljena pot edina oziroma najučinkovitejša za doseg postavljenega cilja in kakšni so stroški te poti v primerjavi z alternativnimi. Zato je smiselno preučiti, kakšne učinke imajo posamezni ukrepi in izbrati najprimernejše (Armstrong in Taylor 2000).

Namen vrednotenja je zagotoviti učinkovito porabo javnih sredstev, preveriti razloge za javne intervencije, osvetliti uspešne zgodbe in preprečiti napačne odločitve v prihodnje (Evaluation Design ... 1999). Z vrednotenjem prav tako ugotavljamo razloge za uspeh ali neuspeh določenega programa ali politike, s čimer poskrbimo za okoliščinam prilagojeno izbiro ukrepov in instrumentov.

Javna intervencija je upravičena le, če vodi v zmanjšanje družbenoekonomskih problemov ali v zadovoljevanje potreb prebivalcev oziroma gospodarstva, hkrati pa istih ciljev ni mogoče doseči s pomočjo zasebne pobude ali druge stopnje javne iniciative. Zasebni sektor v nasprotju z javnimi politikami vrednotenja praviloma ne potrebuje, saj se njegova kakovost odraža na trgu (Evaluation Design ... 1999).

Pri vrednotenju je večja pozornost namenjena zlasti:

- relevantnosti programa, ki pove, ali so postavljeni cilji dejanski odraz potreb in prioritete na lokalni, regionalni, državni in evropski ravni,
- učinkovitosti programa, ki odraža njegovo finančno uspešnost v smislu razmerja med stroški in dobičkom oziroma razkrije, kako se vnosi spremenijo v učinke,
- uspešnosti programa pri doseganju zastavljenih ciljev,
- koristnosti programa, ki razkriva, kako je program vplival na ciljno skupino oziroma populacijo glede na njene potrebe, in
- trajnosti programa, pri čemer analiziramo, kako dolgo lahko pričakujemo, da bodo trajali učinki izvedenih aktivnosti (Indicators ... 1999).

Glavni poudarek mora biti namenjen uspešnosti in učinkovitosti, saj sta obe primerni za presek stanja na katerikoli stopnji izvajanih aktivnosti. Dajeta tudi koristne informacije upravljavcem programa in njihovim ocenjevalcem pri oblikovanju čim boljših programskih odločitev (Indicators ... 1999).

Preučevanje učinkovitosti odpira vprašanja, kot sta na primer: ali bi lahko isti rezultat dosegli z manj sredstvi in ali bi z enako količino sredstev lahko dosegli več ciljev. Na drugi strani je preučevanje uspešnosti usmerjeno zlasti v spremljanje pričakovanih

učinkov, manjši poudarek pa je namenjen morebitnim nepričakovanim pozitivnim ali negativnim učinkom (Indicators ... 1999).

Vrednotenje mora odgovoriti tudi na številna druga vprašanja, povezana z izvajanjem regionalne politike:

- Kaj naj bi dosegla?
- Kakšne učinke naj bi imela in katere so metode, s katerimi bi te učinke merili?
- Kateri instrumenti so najbolj učinkoviti za doseganje njenih ciljev?
- Ali pretekle izkušnje zagotavljajo kakršnekoli smernice o tem, kateri instrumenti politike so bodisi učinkoviti bodisi uspešni (Armstrong in Taylor 2000, 363)?

Poleg tega mora odgovoriti tudi na bolj specifična vprašanja:

- So kapitalske subvencije primeren instrument za odpiranje novih delovnih mest na območjih z visoko nezaposlenostjo?
- Ali naj bodo regionalne finančne spodbude usmerjene bolj v korist malih in srednje velikih podjetij ali velikih podjetij?
- Koliko se da s pomočjo finančnih instrumentov vplivati na alokacijo tujih investicij?
- Kako naj bodo finančna sredstva razporejena po posameznih področjih (Armstrong in Taylor 2000, 363)?

Izvajanje vrednotenja je možno po dveh temeljnih načelih. Načelo od zgoraj navzdol temelji na širših analizah in raziskavah celotnega območja, na katerem se določena pomoč izvaja. Pri tem se opravijo različne »input-output« analize ter analize prostorskih in družbenoekonomskih struktur. Druga oblika – vrednotenje od spodaj navzgor temelji na preučitvi učinkov dodeljene pomoči pri posameznemu prejemniku. Ker ima vsako od omenjenih načel prednosti in pomanjkljivosti (preglednica 3), je za objektivno in kompleksno vrednotenje najboljša dopolnjujoča se kombinacija obeh načel.

Zaradi pomembne vloge, ki jo ima vrednotenje v izvajanju projektov in politik, je treba zagotoviti njegovo objektivnost, zanesljivost in sistematičnost. Podatki in sklepi, do katerih vrednotenje privede, morajo biti preverljivi (Kustec-Lipicer 2002; Jaszczolt, Potkański in Alwasiak 2003). Pomemben je tudi izbor metod, ki morajo biti celovite, saj bo vrednotenje le tako dalo rezultate, ki se jih bo lahko koristno uporabilo (Evaluation Design ... 1999).

Za vrednotenje ima izreden pomen vrednostni sistem, ki postavlja merila za ugotavljanje uspešnosti posamezne intervencije. Učinke namreč vrednotimo glede na naše predstave o stvarnosti, pri čemer se je treba večkrat odločati, kateri cilj je za nas prednostni in katere dejavnike lahko pustimo ob strani. Tovrstni konflikt interesov se največkrat kaže v iskanju ravnovesja med gospodarsko rastjo in ohranjanjem neokrnjenega okolja. Zato Kotar (2002) vrednotenja ne pojmuje kot aseptične analize objektivnih podatkov o (ne)pričakovanih učinkih javnopolitičnih ukrepov, temveč se v analizi objektivni podatki vrednotijo v razmerju do želenih, predhodno definiranih ciljev.

Preglednica 3: Načini vrednotenja (Nared in Ravbar 2003, 78).

	vrednotenje po načelu od zgoraj navzdol	vrednotenje po načelu od spodaj navzgor
prednosti	• kaže širše učinke projektov, vključno s »spill-over« efekti, • lažje je pridobivanje podatkov (večinoma iz javnih statističnih virov), • možno je posploševanje, • možnost nadzora z razdalje, • jasno opredeljeni kazalniki, • razmeroma lahka obdelava podatkov, ki je univerzalna za vsa območja, • medsebojna primerljivost;	• analiza neposrednih učinkov posameznega projekta, • podrobni podatki o učinkih, ki jih je možno agregirati na različne načine, • možnost agregiranja na posamezne panoge;
pomanjkljivosti	• premajhna sledljivost posameznim projektom (ukrepom), • nemogoče je izločiti učinke posameznih programov, ukrepov ali projektov, • drag sistem, če želimo dobiti aдекватne in natančne podatke.	• ne kaže »spill-over« efektov, • ni možno spremljanje rezultatov in vplivov, • večina podatkov je težko dosegljiva, • obstajajo možnosti prikrojevanja podatkov (s strani porabnikov sredstev), • olupševanje učinkov v želji po nadaljnjem pridobivanju sredstev s strani porabnikov, • zahtevna obdelava podatkov.

Spoznanja, do katerih nas privedejo vrednotenja, velikokrat presegajo potrebe politike in prispevajo k učnemu procesu v regiji. Nuditi morajo uporabna znanja in ne le sodb o uspehu, kar pripomore h kakovostni rasti vseh vpletenih akterjev (Diez in Esteban 2000). Zato je vrednotenje primerna podlaga za regionalno učenje, saj so v okviru vrednotenja obravnavani procesi tesno vpeti v regionalni kontekst, s čimer tudi vrednotenje prispeva regionalna specifična znanja. To dejstvo na drugi strani vzpostavlja potrebo po prilagojeni metodologiji vrednotenja na vsakem specifičnem območju (Diez 2002; Valovirta in Karinen 2003).

4.1 Vrste vrednotenj in njihovi sistemi

Vrednotenja so lahko zelo različna. Njihovo vsebino in cilje določimo glede na potrebe oziroma želje, kaj hočemo raziskati in pojasniti ter na katera vprašanja iščemo odgovore. Vrednotenje se lahko razlikuje glede na stopnjo programskega cikla (predhodno, vmesno/sprotno in končno vrednotenje), raven (politika, program, prioriteta, ukrep, projekt), obseg (splošno, tematsko in globinsko), območje (površinsko, točkovno), obseg upravičencev (vsi upravičenci, posamezne skupine upravičencev), upoštevanje konteksta (kontekst oziroma regionalna analiza, čisti učinki projekta/programa/politike), razpoložljive informacije (kvantitativno, kvalitativne ocene) ... V večini primerov združujemo več različnih načinov vrednotenja, saj je treba pogosto opraviti številne tematske raziskave, da lahko pridemo do splošnih ugotovitev, prav tako pa si lahko določen problem v okviru globinske raziskave razložimo le z dobrim poznavanjem splošnih razmer. Tako moramo za vsak specifičen primer izdelati načrt vrednotenja, ki zajema različno število faz in predstavlja nabor različnih načinov vrednotenja. Ti morajo biti v najboljši možni meri prilagojeni predmetu vrednotenja in razmeram, v katerih vrednotenje izvajamo.

Vrednotenje glede na stopnjo programskega cikla: Glede na stopnjo programskega cikla razlikujemo predhodno, vmesno oziroma sprotno in končno vrednotenje.

Predhodno vrednotenje je interaktivni proces, ki daje strokovno oceno o načrtovanih programih ali politiki in priporočila za njihovo (njeno) izboljšanje. Njegov temeljni cilj je izboljšati kakovost pripravljane plana ali programa (The Ex-Ante Evaluation ... 2000). Zato je treba zagotoviti tesno sodelovanje med pripravljavci programa in strokovnjaki za vrednotenje, kar posledično vodi v vključitev vrednotenja v program.

Sestavljeno je iz SWOT analize, predhodne ocene usklajenosti med strategijo in izbranimi cilji, ki predstavljajo odgovor na pereče razvojne ovire, ter analize pričakovanih vplivov načrtovanih aktivnosti. V okviru predhodnega vrednotenja je veliko pozornost treba nameniti pričakovanemu vplivu na horizontalne cilje, denimo stanju na področju konkurenčnosti, majhnih in srednje velikih podjetij, zaposlenosti in trgu dela ter vplivom na razvoj informacijske družbe, okolje in enake možnosti med spoloma.

Znotraj predhodnega vrednotenja je pozornost ocenjevalcev usmerjena v preučevanje številnih dejavnikov, ki kažejo, koliko program ali plan ustreza stvarnim razmeram. Izhodišče so pretekle izkušnje, ki omogočajo ocenjevanje posameznih aktivnosti in ciljev. Preučiti je treba socialnoekonomske razmere danega območja, da zaznamo potrebe in priložnosti obravnavane regije ter s tem omogočimo oceno načrtovanih strategij in izbranih akcijskih prioritet ter njihovo notranjo in zunanjo konsistentnost. Velik poudarek je treba nameniti kvantifikaciji ciljev in, v povezavi z njimi, pričakovanim socialnoekonomskim vplivom. Posebno pozornost je treba nameniti tudi implementacijskemu sistemu.

Na podlagi povedanega lahko natančneje opredelimo cilje predhodnega vrednotenja:

- ugotoviti, ali je zastavljeni plan oziroma program primerno sredstvo za razreševanje problemov, ki tarejo regijo ali sektor,
- oceniti, ali ima plan/program dobro določene prioritete in cilje, njihovo relevantnost in, ali so ti cilji dosegljivi,
- pomagati pri kvantifikaciji ciljev ter vzpostaviti temeljev za spremljanje in nadaljnje vrednotenje,
- preučiti primernost zastavljene implementacije in spremljanja ter sodelovati pri snovanju meril za selekcijo projektov,
- ugotoviti, kakšne so možnosti za uspeh načrtovanih aktivnosti,
- oceniti, ali so predvideni rezultati tolikšni, da opravičujejo porabo javnih sredstev in, ali je iste cilje mogoče doseči z manjšimi sredstvi (The Ex-Ante Evaluation ... 2000; Armstrong in Taylor 2000).

Predhodno vrednotenje je z napotki pomemben prispevek h kakovosti zastavljenega programa, pri čemer oblikuje potrebna izhodišča za vsa nadaljnja vrednotenja. Zaradi tega mu je treba nameniti veliko pozornost in mu dati učinkom primerno težo.

Vmesno vrednotenje je namenjeno preverjanju poteka izvajanja aktivnosti in ustreznosti zastavljenega sistema spremljanja. Je sredstvo za izboljšanje kakovosti in primernosti (ustreznosti) programiranja. Zagotavlja možnost potrebnih korekcij in izboljšav, če so te za doseg zastavljenih ciljev potrebne. Vmesno vrednotenje ima poudarek na operativni ravni, kjer ocenjuje:

- koliko še velja SWOT analiza iz predhodnega vrednotenja,
- ali so zastavljene oblike pomoči še vedno primerno sredstvo za doseganje načrtovanih ciljev oziroma za odpravljanje težav v regiji oziroma v sektorju,
- ali so strategije, prioritete in cilji še vedno skladni in, za koliko se je v obdobju izvajanja programa približalo zastavljenim ciljem oziroma, v kolikšni meri bodo ti cilji lahko dejansko uresničeni,
- ustreznost kvantificiranih ciljev z vidika spremljanja in vrednotenja,
- koliko so horizontalne prioritete (enake možnosti med spoloma, okolje ...) vključene v oblike pomoči in
- primernost izvajanja aktivnosti in zastavljenega spremljanja (The Mid Term Evaluation ... 1999).

Z vsemi temi nalogami se preverja ustreznost razvojne strategije in ocenjuje kakovost uresničevanja programa glede na relevantnost, uspešnost in učinkovitost izvajanih aktivnosti.

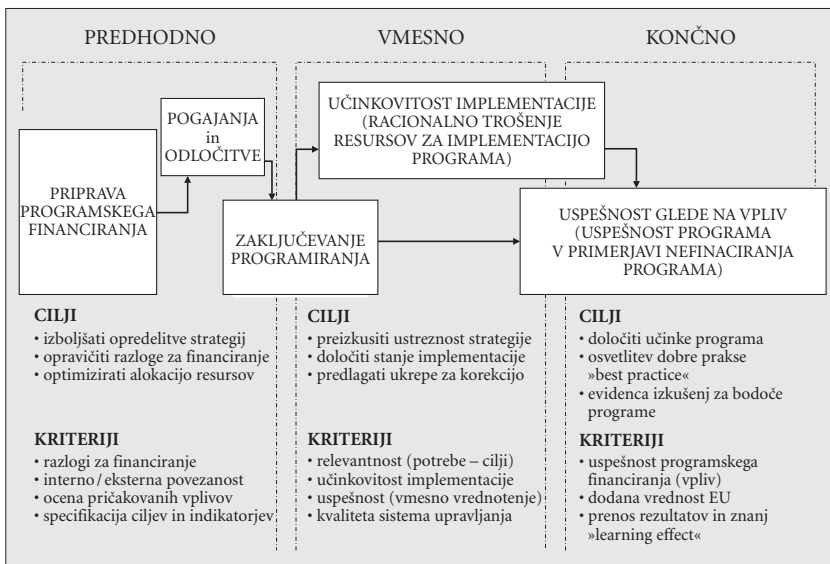
Vrednotenje izvede neodvisen ocenjevalec, pri čemer je mišljena neodvisnost v odnosu do odgovornih za vodenje in izvajanje programa. Pozornost ocenjevalca je usmerjena predvsem v analizo rezultatov predhodnih vrednotenj, preverjanje veljavnosti SWOT analize iz predhodnega vrednotenja, oceno nadaljnje relevantnosti in

skladnosti strategije, kvantifikacijo ciljev, vrednotenje uspešnosti in učinkovitosti ter v kakovost izvajanja in vzpostavljenega sistema spremljanja.

Poleg vmesnega vrednotenja se v programskem ciklu lahko izvaja tudi posamezna in sprotna vrednotenja. Zanje se odločimo, ko so pojavi določen problem ali ko želimo preveriti neko manjše, specifično področje. Sprotno vrednotenje je zlasti pomembno v zadnji finančni perspektivi, ko marsikje popolnoma nadomesti vmesno vrednotenje. Zato v nadaljevanju govorimo zlasti o sprotnem vrednotenju.

Končno vrednotenje zaokroži izvajanje programa in presoja celoten program v luči njegovih prispevkov k prostorski in družbenoekonomski strukturi. Njegov namen je utemeljiti porabo sredstev ter poročati o uspešnosti in učinkovitosti intervencij ter o obsegu izpolnitve zastavljenih ciljev. Obravnava dejavnike uspešnosti oziroma neuspešnosti ter ugotavlja trajnost rezultatov in vplivov. Orisati skuša tudi temeljne ugotovitve, ki se jih da posplošiti in prenesti na druge programe in regije. Pri izvajanju končnega vrednotenja je treba poleg učinkov, ki so predvideni vnaprej, preučiti tudi nenačrtovane, bodisi pozitivne bodisi negativne učinke (Evaluation Design ... 1999; Malan 2003).

Osrednje mesto pri končnem vrednotenju ima ugotavljanje razmerja med porabljenimi sredstvi in pridobljenimi koristimi, kar nam omogoča podati oceno smo-



Slika 3: Temeljne stopnje vrednotenja – pglavitni nameni, cilji in merila (Vodič ... 2006).

trnosti porabe javnih sredstev, če pa se osredotočimo na posamezne instrumente, tudi za oceno njihove učinkovitosti in ustreznosti. Biti moramo pazljivi, saj se lahko s posameznimi instrumenti v različnih okoljih zaradi lokalnih posebnosti doseže različne rezultate, prav tako pa so ti lahko različni tudi po posameznih panogah.

Idealno bi bilo, če bi bilo končno vrednotenje opravljeno pred planiranjem novih programov, vendar to zaradi narave intervencij ni možno, saj se posamezni učinki izvajanih aktivnosti začnejo kazati šele po daljšem času. Prav tako je dolgotrajno tudi vrednotenje samo, saj mora biti, če se hoče zaobjeti vse možne učinke, zastavljeno zelo na široko.

Vrednotenje glede na raven: Vrednotenje se razlikuje tudi glede na raven, ki jo želimo vrednotiti. Razlikujemo vrednotenje politike, programa, ukrepa in projekta. Politika je zbir programov oziroma ukrepov, ki imajo skupne poglobitvene cilje, ne pa nujno tudi specifičnih ciljev. Program je koordiniran nabor različnih tipov aktivnosti z jasno oblikovanimi cilji, točno določenim trajanjem in omejenimi finančnimi viri. Projekt je nedeljiva aktivnost z jasno opredeljenimi načinom upravljanja, časovnico in proračunom (Evaluation Design ... 1999, 30–31). Ukrep je del programa, ki združuje vse istovrstne projekte določenega območja.

Izbor ravni vrednotenja je tesno povezan s kompleksnostjo, saj je vrednotenje celotne politike veliko zahtevnejša naloga kot vrednotenje posameznega projekta. Različna kompleksnost je povezana z različnim številom dejavnikov, ki vplivajo na izvajanje posamezne ravni. Tako je politika, ki se praviloma izvaja na nacionalni ravni, izpostavljena številnim vplivom, ki so posledica delovanja mednarodnega trga, drugih politik, medregionalnih gospodarskih razlik, delitve dela, različne gospodarske in demografske strukture ... Nasprotno je projekt kot najmanjša celovita sestavna enota praviloma odvisen od lokalnih razmer in dejavnikov, ki so v primerjavi z dejavniki, relevantnimi za delovanje celotne politike, nepomembni in zanemarljivi.

Za katero raven se pri vrednotenju odločimo, je odvisno tudi od ciljev, ki jih želimo doseči. Če je naš namen preučiti pravilnost poslovanja in učinkovitost aktivnosti v točno določenem primeru, bomo izbrali raven projekta ali ukrepa. Za raven programa in politike se odločimo takrat, ko želimo preučiti širši kontekst razvojnih prizadevanj ali ustreznost programa oziroma politike v celoti.

Vrednotenje glede na obseg: V tem pogledu razlikujemo splošno, tematsko in globinsko vrednotenje. Skladno s tipom vrednotenja je pomemben izbor metod in orodij.

Splošno vrednotenje zajema praviloma širša območja in višje ravni politike (program ali politiko v celoti) ter zajema vse aktivnosti, ki jih je javna intervencija financirala. Namenjeno je pridobivanju temeljnih spoznanj o vseh vidikih izvajanja razvojnih aktivnosti: finančnega, izvajalskega (uspešnost izvedbe), razvojnega (o doseganju ciljev) ... Je zahtevno, saj zajema velik krog akterjev in številne vrste aktivnosti, še posebej, če je območje vrednotenja obsežno.

Pri tematskem vrednotenju je pozornost osredotočena na posamezno vrsto aktivnosti ali na izbrano panogo. V primerjavi s splošnim vrednotenjem je podrobnejše, cilji so bolj natančno zastavljeni, večja pa je tudi količina pričakovanih informacij, ki jih je mogoče neposredno uporabiti pri oblikovanju novih razvojnih aktivnosti. Za vrednotenje ni pomembno, da obravnavane aktivnosti spadajo v isti program, ampak, da so medsebojno primerljive oziroma da zajemajo isto temo.

Globinsko vrednotenje je lahko poglobljena analiza ukrepa, določene publike ali učinka. Primerljivo je s tematskim vrednotenjem, vendar je njegov obseg veliko ožji, kar omogoča izbor zahtevnejših, bolj prefinjenih metod in tehnik. Z njimi opazujemo vedenje prejemnikov pomoči, jih primerjamo s kontrolno skupino ali pa vrednotimo neto učinke. Ker preučuje dejanske učinke aktivnosti, je primerno za vmesno in končno vrednotenje, manj pa za predhodno vrednotenje (Evaluation Design ... 1999; Glossary of 300 Concepts ... 1999).

Vrednotenje glede na območje in število upravičencev: Za preučevanje učinkov aktivnosti lahko izberemo različno velika območja. Lahko je državna, regionalna ali občinska raven (vrednotenje aktivnosti na območjih), v primerih posamezne aktivnosti oziroma projekta pa je lahko vrednotenje točkovno. Prostorski obseg vrednotenja je odvisen od obsega izvajane aktivnosti ali pa administrativne oziroma statistične enote, na kateri je izbrane kazalnike možno spremljati. Točkovno vrednotenje se opravlja v primeru, ko gre za enega prejemnika pomoči, pa še to le v primeru učinkov (outputov) in rezultatov, saj so vplivi lahko obsežnejši in že zajemajo širše območje.

Različno je tudi število upravičencev, ki jih vrednotenje zajema. Lahko izberemo celotno populacijo, vse prejemnike pomoči ali pa le posamezne prejemnike. V prvem primeru je namen preučiti širše družbene vplive, v zadnjem pa uspešnost izvajanja posamezne aktivnosti in neposredne učinke, ki jih bo aktivnost imela, o širših vplivih pa je mogoče le sklepati.

Vrednotenje glede na upoštevanje konteksta in kakovosti informacij: Vzgibi za vrednotenje so lahko znanstveni, kjer so cilji praviloma širši, ali pa politični (operativni), kjer je namen vrednotenja preverjanje pravilnosti in uspešnosti izvedbe. Oba tipa se medsebojno močno razlikujeta. Znanstveni pristop zajame širok spekter dejavnikov, ki vplivajo na razvoj, in je namenjen ustvarjanju novega znanja. Če zajame večja območja, ga lahko enačimo z regionalno analizo. Drugi tip vrednotenja je ozko omejen na učinke programa in išče zgolj informacije, ki bi koristile nadaljnjemu izvajanju obravnavanega ali podobnih projektov.

Način vrednotenja je odvisen tudi od kakovosti razpoložljivih informacij. Zaželelo je, da imamo zbir čim več statističnih podatkov, ki neposredno odražajo izvajanje aktivnosti. V tem primeru lahko izvedemo vrsto kvantitativnih analiz, ki so metodološko konsistentnejše in lažje dokazljive. Vendar pa je v praksi povsem drugače in le stežka pridobivamo primerne podatke. Zato moramo uporabiti številne kvalitativne ocene, do katerih pridemo z intervjuji, vprašalniki in analizo različnih dokumentov.

4.2 Težave pri vzpostavljanju sistema vrednotenja

Pri vzpostavljanju sistema vrednotenja in vrednotenju samem naletimo na številne težave. Te povečini izhajajo iz medlo zastavljenih ciljev in težav pri pridobivanju kakovostnih podatkov. Velik problem je tudi to, da snovalci razvojnega načrta pri programiranju nimajo pred očmi temeljnih načel spremljanja in vrednotenja, kar se lahko odrazi v številnih pomanjkljivostih pri opredeljevanju ciljev in izbiri kazalnikov za sledenje posameznemu cilju.

Veliko težav izhaja tudi iz strukture programov. Ti imajo številne cilje, različne po vsebini, prav tako je v izvajanje programa vključenih veliko organizacij. To močno zaplete spremljanje in vrednotenje, saj težko spremljamo veliko število kazalnikov, ki so na ravni projekta lahko zelo specifični. Po drugi strani se za doseg ciljev posameznega programa uporablja številne instrumente, kar zmanjšuje njihovo preglednost in posledično tudi poznavanje učinkovitosti posameznega instrumenta.

Težko je razbrati, koliko so zaznane spremembe na ciljnem področju dejansko posledica izvajanja programa, koliko pa posledica vplivanja drugih dejavnikov. Prihaja namreč do številnih součinkovanj med podjetji in regionalno družbeno infrastrukturo, med proizvajalci in potrošniki, na podjetniški ravni in širše. V takšnih zapletenih sistemih vzročna povezanost vzrok–posledica ni umevna sama po sebi, saj lahko velik poseg postreže z majhnimi spremembami in droben z obsežnimi in izrazitimi učinki (Lukesch 2003). Stanje dodatno otežuje dejstvo, da se posamezni vplivi razvijajo šele z daljšim časovnim zamikom.

Veliko težav povzroča zbiranje oziroma pridobivanje zanesljivih podatkov, kar je še posebej očitno pri podatkih, katerih vir ni javen. Te je težko pridobiti, so pa tudi zelo nezanesljivi in dovzetni za morebitne manipulacije, saj jih zbirajo in posredujejo večinoma končni uporabniki sredstev, ki lahko v želji po ohranitvi pomoči zavajajo z odgovori o uspešnosti instrumentov regionalne politike.

Specifični problemi se pojavljajo tudi pri podatkih iz javnih baz. Ti so pogosto objavljeni s časovnim zamikom, kar onemogoča, da bi pri vrednotenju uporabili naj-novejše podatke, ki ustrezajo dejanskim razmeram na terenu.

Analize prepogosto temeljijo na podatkih o učinkih in takojšnjih rezultatih, ki jih posredujejo izvajalci aktivnosti, premajhna pozornost pa je namenjena vzrokom za nastale rezultate in širšim vplivom izvajanih aktivnosti (Toulemonde in Bjørnkilde 2003).

Pomembno je tudi, na kakšen način interpretiramo razpoložljive podatke. Velikokrat se namreč zadovoljimo z doseženim kvantitativnim ciljem, manj pa nas zanima kakovost doseženega. To je razvidno na primeru zaposlovanja, kjer je treba spremljati tako bruto kot neto nova delovna mesta: tista, ki so neposredna posledica ukrepov, na primer v financiranih malih in srednjevelikih podjetjih, in posredna, na primer nova delovna mesta, ki so posledica vlaganj v infrastrukturo. Neto delovna mesta

upoštevajo, koliko delovnih mest bi nastalo brez intervencije in koliko jih je nastalo le s premetitvijo iz enega podjetja v drugo (na primer: zaradi manjše konkurenčnosti se zapre delovno mesto v sorodnem lokalnem podjetju) (Indicators ... 1999). Upoštevati je treba tudi kakovost ustvarjenih delovnih mest, kdo jih zasede, kako dolgo

Preglednica 4: Regionalna politika in njeno vrednotenje (Diez 2002).

značilnosti	izzivi	predlogi za vrednotenje
Cilji politike so ustvarjanje znanja in učenja ter krepitev sposobnosti.	Ni jasno definiranih ciljev, nastajajo težave pri merjenju in kvantifikaciji učinkov ter pri izboru ustreznih kazalnikov.	Za individualno in institucionalno učenje so najprimernejše in najpogostejše uporabljeno orodje kvalitativne informacije.
Inovacija je zapleten interaktivni proces, ki ustvarja nenehne povratne informacije.	Ni linearne vzročne povezanosti med viri, aktivnostmi, rezultati in regionalnimi vplivi.	Potrebna sta celovit pristop in uporaba ustreznih kvantitativnih in kvalitativnih tehnik.
Sistemska narava: na navpični in vodoravni ravni.	Ustvarjajo se zapletene interakcije med različnimi regionalnimi podsistemi in učinki na različnih ravneh: podjetja, institucije, regionalna skupnost.	Uporaba študije primera.
Politike so čvrsto povezane s svojim okoljem in družbenoekonomskim okvirjem.	Poznati in razumeti je treba kulturne in politične okoliščine, v katerih se vrednotenje izvaja.	Družbeni, kulturni in politični elementi so sestavni del vrednotenja; vrednotenje je družbenopolitičen proces.
Inovacijske politike so dinamični procesi, kjer se neprestano ustvarjajo interakcije.	Vrednotenje se mora neprestano prilagajati spremenjenim razmeram in potrebam.	Zasnova vrednotenja mora biti prožna.
Politike se ustvarjajo po načelu »od spodaj navzgor« in z dejavnim sodelovanjem vseh regionalnih akterjev.	Vrednotenje mora biti odprto za vse vključene akterje in upoštevati obstoj pluralistične družbe.	Udeležba različnih akterjev mora usmerjati oblikovanje vrednotenja, saj je to skupinski učni proces.

bodo ostala in, ali so to delovna mesta za poln ali polovičen čas (Armstrong in Taylor 2000, 397).

Posameznih ciljev pogosto ne moremo kvantificirati, zato jih določimo v razponu, ali pa jih opredelimo kvalitativno. V obeh primerih jih natančneje določimo pozneje, ko, in če, je to možno.

Pri vrednotenju je treba upoštevati posebnosti posameznih lokalnih območij, saj se ta glede na strukturo različno odzivajo na ponujeno in izkoriščeno pomoč. Enako je treba upoštevati součinkovanje različnih politik, ki zadevajo področje in/ali območje obravnave (Armstrong in Taylor 2000, 398; Diez 2001).

Nekaterih učinkov zaradi njihove specifičnosti ni možno meriti. V to skupino lahko uvrstimo številne cilje sodobne regionalne politike, kot so učeče se regije, družbenokulturni dejavniki (spremembe vrednot), mreženje, kakovost življenja, socialna klima ... (Diez 2001).

Zaradi številnih problemov, ki lahko nastanejo pri vrednotenju, obstaja nevarnost, da se vrednotenje izrodi v opisovanje aktivnosti. Namen vrednotenja ni le ugotavljanje porabljenih finančnih sredstev, dostopnosti do teh virov, števila ljudi in podjetij, ki imajo od programa koristi, možnosti vključevanja v program in merljivosti njegovih rezultatov. Vrednotenje mora programe oceniti, podati mnenja in ustvariti znanje ter priporočila, ki lahko prispevajo k izboljšanju sedanje prakse na področju regionalne politike (Diez 2001). Osredotočiti se je treba na jasno zastavljene komponente programov in na značilnosti predmeta vrednotenja.

Težave so povezane tudi z izborom načina vrednotenja. Prednost pristopa »od zgoraj navzdol« je, da zajame splošne vplive in neto učinke intervencije, vendar je omejen s kakovostjo in razpoložljivostjo podatkov. Dodatno ga otežuje splet vplivov, ki jih imajo na obravnavan primer druge politike in trendi, saj ti onemogočajo izločitev vplivov ene same politike ali aktivnosti. Na drugi strani pristop »od spodaj navzgor« omogoča identifikacijo učinkov, rezultatov in vplivov izvedenih aktivnosti, a je agregacija na višje ravni zahtevna, zato ni možno zajeti širših učinkov intervencije (Malan 2003).

Številne težave in ovire, ki se pri izvajanju vrednotenja pojavljajo, narekujejo uporabo metod, ki so preproste za izvedbo in postrežejo z dokaj zanesljivimi rezultati, ne glede na to, ali so kvantitativne ali kvalitativne.

5 Evropski pravno-normativni okvirji spremljanja in vrednotenja regionalne politike v Sloveniji

Z vstopom Slovenije v Evropsko unijo je poleg slovenske zakonodaje treba slediti tudi evropskim predpisom, ki so na področju regionalne in kohezijske politike razmeroma pomembni, skupaj z metodološkim okvirjem, izoblikovanim na področju spremljanja in vrednotenja pa celo ključni za razumevanje sistemov spremljanja in vrednotenja.

Evropski pravni sistem temelji na sistemu uredb, zavezujočih za države članice, ter delovnih dokumentov, ki poskušajo zagotoviti strokovno pomoč pri implementaciji posameznih aktivnosti in predstavljajo temeljni referenčni okvir tudi v primeru spremljanja in vrednotenja.

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 glede vrednotenja vsebuje naslednje določbe:

»Člen 47

Splošne določbe

1. *Namen vrednotenja je izboljšati kakovost, učinkovitost in doslednost pomoči iz skladov ter strategijo in izvajanje operativnih programov v zvezi s posebnimi strukturnimi težavami, ki vplivajo na zadevne države članice in regije, obenem pa upoštevati cilj trajnostnega razvoja in ustrezne zakonodaje Skupnosti glede vpliva na okolje in strateške okoljske presoje.*
2. *Vrednotenje je lahko strateške narave, z namenom preverjanja razvoja programa ali skupine programov glede na prednostne naloge Skupnosti in držav članic ali operativne narave, z namenom, da se podpre spremljanje operativnega programa. Vrednotenja se izvajajo pred, med in po programskem obdobju.*
3. *Vrednotenje se odvisno od primera izvaja v pristojnosti držav članic ali Komisije skladno z načelom sorazmernosti iz člena 13. Vrednotenje izvajajo notranji ali zunanji strokovnjaki ali telesa, ki so funkcionalno neodvisni od organov iz člena 59 (b) in (c). Rezultati se objavijo skladno s pravili, ki veljajo za dostop do dokumentov.*
4. *Vrednotenje se financira iz proračuna za strokovno pomoč.*
5. *Komisija določi okvirne smernice za metode vrednotenja, vključno s standardi kakovosti, skladno s postopkom iz člena 103 (2).*

Člen 48

Odgovornost držav članic

1. *Države članice zagotovijo potrebne vire za izvajanje vrednotenja, organizirajo pripravo in zbiranje potrebnih podatkov ter uporabijo različne vrste podatkov, ki jih nudi sistem spremljanja. Če je to primerno, lahko v okviru cilja »konvergenca« in skladno z načelom sorazmernosti iz člena 13 izdelajo tudi načrt vrednotenja, ki predstavlja okvirne dejavnosti vrednotenja, ki jih namerava izvajati država članica v različnih fazah izvajanja.*
2. *Države članice v okviru cilja »konvergenca« izvedejo predhodno vrednotenje za vsak operativni program posebej. V utemeljenih primerih in ob upoštevanju načela sorazmernosti iz člena 13 ter po dogovoru med Komisijo in državami članicami lahko slednje izvedejo enkratno predhodno vrednotenje za več kot en operativni program. Države članice za cilj »regionalna konkurenčnost in zaposlovanje« izvedejo bodisi predhodno vrednotenje za vse operativne programe skupaj bodisi vrednotenje za vsak sklad posebej bodisi vrednotenje za vsako prednostno nalogo bodisi vrednotenje za vsak ope-*

rativni program. Države članice za cilj »evropsko teritorialno sodelovanje« skupaj izvajajo predhodno vrednotenje bodisi za vsak operativni program posebej bodisi za več operativnih programov. Predhodna vrednotenja se izvajajo v pristojnosti organa, odgovornega za pripravo dokumentov za programiranje. Namen predhodnih vrednotenj je optimizacija dodeljevanja proračunskih sredstev v okviru operativnih programov in izboljšanje kakovosti programiranja. Vrednotenje opredeljuje in presoja neskladja, vrzeli in razvojne možnosti, cilje, ki jih je treba doseči, pričakovane rezultate, merljive cilje, po potrebi skladnost predlagane strategije za regijo, dodano vrednost za Skupnost, obseg upoštevanja prednostnih nalog Skupnosti, pridobljena nova spoznanja iz prejšnjega programiranja ter kakovost postopkov izvajanja, spremljanja, vrednotenja in finančnega upravljanja.

3. V programskem obdobju države članice izvajajo vrednotenje, povezano s spremljanjem operativnih programov, zlasti če spremljanje programov odkrije znatno odstopanje od prvotno zastavljenih ciljev ali če so pripravljeni predlogi za popraviljanje operativnih programov iz člena 33. Rezultati se pošljejo nadzornemu odboru operativnega programa in Komisiji.

Člen 49

Odgovornost Komisije

1. Komisija lahko izvaja strateška vrednotenja.
2. Komisija lahko na lastno pobudo in v partnerstvu z zadevno državo članico izvaja vrednotenja, povezana s spremljanjem operativnih programov, če spremljanje programov odkrije znatno odstopanje od prvotno zastavljenih ciljev. Rezultate se pošlje nadzornemu odboru za operativni program.
3. Komisija izvaja končna vrednotenja za vsak cilj v tesnem sodelovanju z državo članico in organi za upravljanje. Končno vrednotenje zajema vse operativne programe v okviru vsakega cilja in pregleda obseg uporabe sredstev, uspešnost in učinkovitost načrtovanja programov skladov in socialno-gospodarski učinek. Izvede se za vsakega od ciljev z namenom oblikovanja zaključkov za politike gospodarske in socialne kohezije. Vrednotenje opredeli dejavnike, ki so pripomogli k uspehu ali neuspehu izvajanja operativnih programov, in opredeli dobro prakso. Končno vrednotenje se zaključuje do 31. decembra 2015.«

Evropska komisija je tudi za finančno perspektivo 2007–2013 izdala vrsto delovnih dokumentov (*working documents*), ki predstavljajo metodološka napotila. Z vidika spremljanja in vrednotenja kohezijske politike so pomembni štirje delovni dokumenti:

- Working Document No 1: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation.*
- Working Document No 2: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators.*
- Working Document No 5: *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period.*

- *Working Document No 6: Measuring Structural Funds Employment Effects* (ker je ta delovni dokument v celoti metodološki, ga ne povzemamo).

Delovni dokumenti predstavljajo nadaljevanje že razpoložljivih dokumentov iz finančne perspektive 2000–2006. Nadgradnja delovnih dokumentov temelji zlasti na izkušnjah, pridobljenih z uporabo delovnih dokumentov.

5.1 Working Document No 1: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation

Delovni dokument številka 1 opisuje indikativno vsebino in izvedbo predhodnega vrednotenja. Temelji na izkušnjah, pridobljenih v programskem obdobju 2000–2006 in upošteva tudi nove pravne podlage za obdobje 2007–2013, zlasti določbe, povezane z načrtovanjem in vrednotenjem programov. Dokument naj bi državam članicam služil kot podlaga za predhodno vrednotenje, vendar je treba vsebino in izvedbo prožno prilagoditi potrebam posamezne države članice.

Namena predhodnih vrednotenj sta optimizacija razdeljevanja proračunskih sredstev po operativnih programih in izboljšanje kakovosti načrtovanja. Predhodno vrednotenje je interaktivni postopek, v katerem strokovnjaki neodvisno od pripravljavcev programskih dokumentov podajo presojo in predloge v zvezi z vsebino in drugimi vprašanji, povezanimi s programom. Cilj vrednotenja je izboljšati in utrditi kakovost končnega dokumenta. V tem pogledu je namen vrednotenja olajšati konstruktivni dialog med pripravljavci dokumentov na eni strani in strokovnjaki na drugi, a so pripravljavci dokumenta na koncu v celoti odgovorni za njegovo vsebino.

Tudi predhodno vrednotenje sledi temeljnim merilom vrednotenja, to je ustreznosti, učinkovitosti, uspešnosti, uporabnosti in trajnosti. Predhodno vrednotenje mora odgovoriti zlasti na naslednja vprašanja:

- Ali je program (strategija) primeren za razreševanje problemov, s katerimi se soočata določena regija ali sektor?
- Ali ima strategija jasne cilje in prioritete in, ali je možno z razpoložljivimi finančnimi sredstvi doseči zastavljene cilje?
- Ali je strategija skladna s politikami na regionalni, državni (vključno z nacionalnim strateškim referenčnim okvirjem) in evropski ravni? Kako bo strategija prispevala k izpolnjevanju Lizbonske strategije?
- Ali ima program ustrezne kazalnike ter vrednosti, ki omogočajo njegovo spremljanje in vrednotenje?
- Kakšni bodo kvantificirani vplivi predlaganega programa?
- Ali je sistem izvajanja ustrezen in omogoča uresničitev zastavljenih ciljev?

Predhodno vrednotenje mora odgovoriti na temeljna vprašanja, pri tem pa je treba dodati vprašanja, ki so odvisna od predmeta vrednotenja (na primer vrsta ukrepa, odvisno od ciljne skupine) in potreb naročnika. Pri programih, sofinanciranih iz sred-

stev Evropske unije, je pomemben še dodaten vidik, ki ga morajo upoštevati evalvatorji, to je zagotavljanje koristi na evropski ravni, ki jih ni mogoče doseči z nacionalno ali lokalno porabo. Pri tem se uporabljajo različna merila:

- ekonomska in socialna kohezija,
- prispevek k EU politikam,
- učinek dodatnosti in učinek vzvoda (*leverage effect*).
- partnerstvo, večletno načrtovanje, vrednotenje, dobro finančno poslovanje (*sound financial management*).
- izmenjava izkušenj in mreženje na meddržavni, državni in regionalni ravni.

Pri izvedbi predhodnega vrednotenja je treba uporabiti različne metode, ki jih morajo evalvatorji predstaviti v svojih poročilih, indikativni nabor pa je smiselno vključiti že v razpisno dokumentacijo.

Faze predhodnega vrednotenja so:

1. Ocena socialnoekonomske analize in ustreznosti strategije, glede na izražene potrebe: Preučiti je treba socialnoekonomsko analizo območja ali sektorja, SWOT analizo in preveriti izražene disparitete in potencialne za nadaljnji razvoj. Evalvatorji analizo po potrebi dopolnijo in predlagajo drugačne prioritete oziroma potrdijo predlagane. Izbrane prioritete morajo temeljiti na ustreznih analizah. Z vidika ustreznosti in opredeljenih vrednosti je treba preveriti tudi zastavljene cilje.
2. Ocena strategije in njene konsistentnosti: Ta faza je najpomembnejši del predhodnega vrednotenja, saj je treba oceniti ustreznost predlagane strategije, ki vključuje:
 - Oceno racionalnosti izbrane strategije, kar zahteva temeljito analizo ciljev in prioritet programa. Izhajati je treba iz teoretskih izhodišč in oceniti, če je izbrana teoretska podlaga ustrezna za zadovoljitev potreb območja ali sektorja.
 - Oceno konsistentnosti izbrane strategije, pri čemer je treba analizirati razmerje in komplementarnost med izbranimi prioritetami, kjer je treba oceniti tudi prispevek posamezne prioritete k uresničevanju zastavljenih ciljev, kakor tudi njihov skupen učinek. Treba je tudi oceniti, če je z razpoložljivimi finančnimi sredstvi možno doseči zastavljene cilje. V primeru neustreznosti predlaganih prioritet se mora predlagati alternativno rešitev.
 - Oceno možnosti izvedbe (*policy risk assessment*). Zaradi strahu pred neokrižčenjem sredstev (pravilo $n + 2$), so predlagane aktivnosti pogosto zelo neinovativne. Ker je cilj kohezijske politike ekonomska in socialna kohezija, je treba posodobiti tudi obstoječe politike, kar povzroča tveganja pri njihovem udejanjanju. Zato je treba slediti kombinaciji »preverjenih« in novih ukrepov. Evalvatorji morajo oceniti razmerje med običajnimi, lažje izvedljivimi aktivnostmi, ter tistimi, ki prinašajo večja tveganja in tudi morebitne večje učinke.

- 3. Ocena skladnosti strategije z regionalnimi, nacionalnimi politikami in s Strateškimi smernicami Skupnosti: Kohezijska politika postaja vse bolj strateška in je pomemben element pri uresničevanju Lizbonske strategije. Zato je nujen del predhodnega vrednotenja tudi ocena skladnosti predlaganih programov z regionalnimi in državnimi politikami ter s Strateškimi smernicami Skupnosti. Pregledati je treba skladnost posameznih operativnih programov in nacionalnega strateškega referenčnega okvira. V primeru programov, ki jih sofinancira Evropski socialni sklad (ESS) mora predhodno vrednotenje ovrednotiti skladnost programa z Nacionalnim načrtom reform, pripravljenim na podlagi ustreznih podlag EU, ter nacionalno specifičnimi priporočili za zaposlovanje s strani EU. Smernica 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje nalaga državam članicam, da izvedejo strateško presoj o vplivov na okolje. Zato morajo evaluatorji oceniti, ali je bila tovrstna presoja pri pripravi programov upoštevana. Strateška presoja vplivov na okolje je lahko tudi sestavni del vrednotenja. Za programe je nujno treba zagotoviti oceno stopnje ustreznosti zakonskih podlag na področju zagotavljanja enakih možnosti in nediskriminacije. Za Operativni program ESS oziroma za prednostne naloge, povezane z razvojem človeških virov, je treba dodatno oceniti ustreznost predlaganih aktivnosti ter ustreznost obsega načrtovanih finančnih sredstev.
- 4. Ocena pričakovanih rezultatov in vplivov: Vsi programi morajo imeti omejen nabor kazalnikov s kvantificiranimi vrednostmi, ki naj bi jih program dosegel do konca obdobja. Evropska komisija je zato pripravila Working Document No 2: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators (2006). Pripravljalci programov morajo pripraviti ustrezne kazalnike učinkov, rezultatov in vplivov, temelječe na predloženih aktivnostih in predvidenih finančnih sredstvih. Sistem kazalnikov mora biti uporaben in obvladljiv. Na podlagi pridobljenih informacij se ocenijo predvideni rezultati in vplivi, kot je na primer število novih delovnih mest. Ocena predvidenih rezultatov in vplivov je kompleksna naloga, pri kateri se uporabi rezultate in izkušnje predhodnih vrednotenj. Predhodno vrednotenje operativnih programov mora na podlagi predhodnih izkušenj in na podlagi primerjav (*benchmarking*) potrditi ustreznost strukture ter hierarhije ciljev in kazalnikov, pa tudi predlagano kvantifikacijo. Predhodno vrednotenje mora prav tako potrditi vzročnost med učinki, rezultati in vplivi ter oblikovati predloge za izboljšave. Pomembno je oceniti tudi učinke programov pri zagotavljanju lizbonskih ciljev, kot je to določeno v integriranih smernicah in ciljeh EU na področju izobraževanja in usposabljanja, povečanja vključenosti na trgu dela ter boja proti družbeni izključenosti. Programi bodo imeli neposreden vpliv na vrednosti strukturnih kazalnikov le v primeru velikih programov.

Metode in tehnike bodo v marsičem odvisne od ravni aktivnosti. V nekaterih primerih so za ocenjevanje učinkov na podlagi različnih uradnih baz podatkov primerni statistični modeli. Pri tem gre za uporabo makroekonomskega modeliranja oziroma dinamičnih izračunljivih modelov splošnega ravnotežja. Ostale metode presoje se lahko uporabljajo za okoljsko ocenjevanje učinkov. Za primerjavo so lahko uporabni tudi rezultati do sedaj opravljenih vrednotenj. Za manjše intervencije, učinke ter kazalnike rezultatov se lahko uporabljajo usmerniki, pridobljeni v že opravljenih vrednotenjih. Lahko se zgodi, da bo treba zaradi omejevanja števila kazalnikov vzpostaviti generične kazalnike (*generic indicators*). V finančni perspektivi 2000–2006 se je zanje uporabljal angleški izraz *core indicators*. K izvedbi dela predhodnega vrednotenja lahko pripomorejo tudi metode sodelovanja s ključnimi deležniki ter oris učinkov.

- 5. Ocenjevanje predlaganega izvajalskega sistema: Ta del predhodnega vrednotenja mora zagotoviti oceno predlagane izvajalske strukture za izvajanje, spremljanje in vrednotenje operativnih programov. Ta del mora tako vključevati oceno predhodnih praks in oceno tveganj ter predloge za preventivne aktivnosti. Sestavni del tega sklopa predhodnega vrednotenja mora biti tudi kakovost in obseg partnerskih povezav (*partnership arrangements*).
- 6. Izvedba predhodnega vrednotenja: Pri izvedbi vrednotenja je zelo pomembno načelo sorazmernosti, kar pomeni, da sta število predhodnih vrednotenj, kakor tudi način merjenja učinkov sorazmerna finančnemu obsegu programov. Evaluatorji morajo biti neodvisni od organa upravljanja, organa potrjevanja in revizijskega organa.

Izvedba predhodnega vrednotenja ni poceni aktivnost, zato mora biti proračun sorazmeren obsegu programa, njegovi kompleksnosti in zahtevam naročnika.

5.2 Working Document No 2: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators

Delovni dokument ima dva namena:

- opis sistema kazalnikov kot orodja za upravljanje programov, ki jih financira kohezijska politika,
- zagotavljanje praktičnih nasvetov pri vzpostavljanju sistema kazalnikov.

S tem je v dokumentu predlagana metodologija indikativne narave, ki jo je treba prilagoditi značilnostim posameznega programa.

Uporaba kazalnikov kot orodij za spremljanje in vrednotenje programov se je začela sredi devetdesetih let prejšnjega stoletja. V letih 2000–2006 je bil pri vzpostavljanju sistemov kazalnikov narejen precejšen korak naprej, k čemur je veliko pripomogel delovni dokument Evropske komisije, objavljen leta 1999. Izkušnje kažejo, da so glavni elementi metodologije iz leta 1999 še vedno relevantni tudi za obdobje 2007–2013,

saj je treba obstoječe sisteme zgolj nadgraditi in poenostaviti, ne pa vzpostavljati na novo. Obstoječi sistemi so namreč pogosto prezapleteni in do uporabnikov neprijazni, zato jih je treba poenostaviti, izboljšati preostale kazalnike in jih prilagoditi potrebam uporabnikov na različnih ravneh in različnim namenom, na primer za vrednotenje.

Ker je v obdobju med letoma 2007 in 2013 večji poudarek na prispevku programov pri doseganju osrednjih strateških ciljev, je treba temu prilagoditi tudi sistem kazalnikov. Tako je večji poudarek na dolgoročnih kazalnikih, med katerimi izstopajo kazalniki rezultatov. Zanje je treba izboljšati kvantifikacijo in kakovost merjenja.

Teži se tudi k okrepitvi povezave med programi in politikami Skupnosti. V zvezi s tem izstopajo zlasti Lizbonska strategija, Evropska strategija trajnostnega razvoja, Strateške smernice komisije in Evropska strategija zaposlovanja.

Ker je kazalnike težko primerjati med posameznimi regijami in državami, je v obdobju 2007–2013 večji poudarek na ključnih kazalnikih (*core indicators*).

Pri določanju kazalnikov je treba upoštevati, da so učinki lahko načrtovani ali nepričakovani, pa tudi, da na stanje vplivajo številni dejavniki, pri čemer so aktivnosti programa zgolj eden od dejavnikov.

Delovni zvezek za definiranje kazalnikov predlaga več ravni kazalnikov. Že prej znanim kazalnikom sredstev ali vložkov (*resources or input indicators*), učinkov (*output indicators*), rezultatov (*result indicators*) in vplivov (*impact indicators*) doda še okvirne kazalnike, splošne kazalnike vplivov, s katerimi merimo vpliv na širšo populacijo oziroma okolje in so torej kontekstni kazalniki (*context indicators*).

Za različne ravni so potrebni različni podatki. Tako nekatere ravni (na primer posredniško telo) potrebujejo informacije o izvedbi posameznih projektov (na primer kazalniki učinka), medtem ko se na višji ravni (na primer organ upravljanja, Evropska komisija) uporabljajo zlasti kazalniki rezultatov in kazalniki vplivov. Zato je treba sistem kazalnikov prilagoditi potrebam različnih upravnih ravni.

Uporaba kazalnikov za spremljanje in vrednotenje: Čeprav sta spremljanje in vrednotenje medsebojno odvisna, je njuna vloga zelo različna. Spremljanje je namenjeno preverjanju skladnosti med aktivnostmi ter pričakovanimi učinki in rezultati. Vrednotenje želi oceniti posledice financiranih aktivnosti. Ocena temelji na informacijah spremljanja in na ostalih pridobljenih informacijah. Najpomembnejši so kazalniki vplivov. Ti imajo odločujočo vlogo v posameznih fazah programskega cikla, tako v fazi predhodnega (*ex-ante*) vrednotenja, ko se določa strateška usmeritev programov, kot v fazi končnega (*ex-post*) vrednotenja, namenjenega ocenjevanju uspešnosti programov. Zaradi dolgoročnosti vplivov je včasih potrebnih več let, da je možno podati oceno o (ne)uspešnosti posameznega programa. Zato kazalnikov vplivov pogosto ni možno pridobiti iz sistema spremljanja, ampak je treba naročiti evalvacijo. Kazalnike vplivov je smiselno določiti le za tiste prioritete (osi), ki so finančno najbolj pomembne. Komisija predlaga tako imenovani *step by step* pristop in priporoča

nadgradnjo obstoječega sistema spremljanja. Omejena sredstva je zato smiselno usmeriti v vzpostavitev nabora kakovostnih, zanesljivih in merljivih kazalnikov rezultatov, ne pa v sistem dvomljivih kazalnikov vplivov. Ustrezni kazalniki rezultatov so podlaga za vzpostavitev (razvoj) ustreznih kazalnikov vplivov. Tako kazalniki rezultatov kot kazalniki vplivov potrebujejo logično (vzročno-posledično) razlago. V vsakem primeru morajo uporabljene metode (študije primera, kontrolne skupine, vprašalniki, modeli) merjenja kazalnikov vključevati primarne podatke končnih prejemnikov sredstev. Zato je treba sistem kazalnikov pripraviti pred začetkom izvajanja programov.

Čeprav so kazalniki vplivov najpomembnejši pri odločanju o strategiji programov, so pogosto razpoložljivi šele nekaj let po dokončanju programov. Zato daje Komisija prednost kazalnikom rezultatov in države članice poziva, da z njihovo pomočjo opredelijo cilje posamezne prioritete. Kazalniki učinkov so sicer pomembni, vendar nudijo le informacije o fizični izvedbi programov, ne pa o vplivih na družbenoekonomski položaj.

Kazalniki morajo torej vsebovati naslednje informacije:

- ustrezno analizo stanja,
- jasno vzročno-posledično povezavo,
- jasno opredelitev,
- izhodiščno vrednost,
- metodologijo izračuna vrednosti,
- kvantifikacijo kazalnika.

Vzpostavitev sistema spremljanja: Število kazalnikov je odvisno od števila izbranih prioritet. Koncentracija spodbud se odraža v moči vplivov in številu potrebnih kazalnikov. Kakovost kazalnikov je odvisna tudi od razumevanja programa, zlasti povezav med aktivnostmi, prioritetami in celotnim programom. Obstajati mora jasna vzročno-posledična povezava med potrebami, aktivnostmi in posledicami, zato je treba o kazalnikih razmišljati že ob samem programiranju in ne šele potem, ko je program že pripravljen.

V programih je treba navesti tudi kontekstne kazalnike, ki morajo biti pomemben del programiranja. Njihov nabor naj bo skladen s socialnoekonomsko analizo, še posebej s SWOT analizo, in z obstoječimi nabori kazalnikov, ki jih vsebujejo nacionalni programi reform za izvajanje Lizbonske strategije ter nacionalni akcijski načrti o socialnem vključevanju. Kontekstni kazalniki so pomembni tudi zaradi spremljanja konteksta izvajanja programov, zato morajo biti vključeni v letna poročila in evalvacije. Temelj kontekstnih kazalnikov so statistični viri, če pa teh ni, se mora informacije zagotoviti z drugačnimi pristopi, na primer s študijami. Ker vrednosti kontekstnih kazalnikov niso neposredno odvisne od programov, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, naj programski dokumenti ne vključujejo kvantifikacije ciljnih vrednosti kontekstnih kazalnikov.

Pri vzpostavljanju sistema kazalnikov je zelo pomembna izhodiščna vrednost (*baseline data*). To je temelj, na čigar podlagi merimo vplive financiranih aktivnosti. Pri določanju izhodiščne vrednosti sta možna dva pristopa:

- statično določanje vrednosti, ki se največ uporablja; pri njem se opiše vrednost posameznega kazalnika v določenem času,
- dinamično določanje vrednosti, ki upošteva projekcijo vrednosti posameznega kazalnika.

Pri statičnem pristopu je možno uporabiti uradne statistične vire. Kljub temu se lahko soočimo s številnimi težavami, kot so nerazpoložljivost podatkov za določeno geografsko enoto, dejstvo, da podatki niso dovolj razčlenjeni (nezadovoljiva disagregacija), zamude pri objavi, splošna nerazpoložljivost nekaterih podatkov. Včasih je treba statične podatke pridobiti z drugimi pristopi ali uporabiti indirektno kazalnike. Dinamični pristop zahteva uporabo različnih tehnik. Pogosto se upoštevajo načrtovane investicije iz drugih virov.

Izbira pristopa je odvisna od regije in programa. Za najpomembnejše dele programa (finančno, vsebinsko) in regije, kjer se zelo veliko investira, je smiselno izbrati dinamičen pristop, čeprav za večino programov zadošča statičen.

Reforma strukturnih skladov v zadnjih letih spodbuja uporabo na cilje usmerjenih intervencij, zato so kazalniki pomembno orodje pri uvajanju izbranega sistema. Pri tem ima izjemno pomembno vlogo predhodna kvantifikacija programskih ciljev, kjer se pokažejo vse pomanjkljivosti vzpostavljenega sistema spremljanja (izbor definicij, razpoložljivost podatkov, slabosti uporabljenih modelov za napovedovanje). V tem primeru je predhodna kvantifikacija preizkus kakovosti sistema spremljanja. Pri predhodni kvantifikaciji si pomagamo:

- s časovnimi serijami podatkov (*historic time series*), kjer je treba razumeti tudi, zakaj so v časovnih serijah prisotni določeni trendi,
- z referenčnimi vrednostmi, pridobljenimi iz evalvacij in preteklega spremljanja podobnih aktivnosti, vendar je potrebna previdnost, saj so običajno med programi in regijami znatne razlike.

V nobenem primeru se pri predhodni kvantifikaciji ne moremo izogniti ocenam. Izkušnje kažejo, da je možno učinke in rezultate razmeroma natančno napovedati, težave pa se pojavijo pri vplivih, saj je treba upoštevati kontekst. K temu moramo dodati kumulativen vpliv različnih aktivnosti, zato se pogosto naročajo evalvacije, ki poskušajo težave rešiti s kvantifikacijo vplivov.

Pri predhodni kvantifikaciji ne smemo pozabiti, da se spremlja od spodaj navzgor, kar zahteva ustrezne kazalnike na nižjih ravneh (na primer ukrep). Sledi kvantifikacija rezultatov in šele zatem je možno oceniti vplive. Ocena vplivov velikokrat temelji na ocenah modelov (*top-down*). Zato je treba na koncu zagotoviti konsistentnost med obema pristopoma. Kazalniki rezultatov in kazalniki vplivov so ključni, saj je kazalnike učinkov lažje spreminjati oziroma jih prilagajati.

Pri vzpostavljanju sistema kazalnikov je pomembna težava agregacija kazalnikov. Medtem ko lahko finančne kazalnike agregiramo na želeno raven, je to zelo težavno s fizičnimi kazalniki, včasih pa je zaradi metodoloških razlogov tudi nedopustno. Posledično se na višjih ravneh pogosto uporabljajo bolj splošni kazalniki, katerih vrednosti so rezultat vplivov različnih aktivnosti.

Programi pogosto vsebujejo obširen nabor kazalnikov, ki odražajo številne aktivnosti in različne potrebe posameznih uporabnikov. Zato je treba pripraviti tudi nabor ključnih kazalnikov (*core indicators*). Pri tem sta možna dva tipa nabora:

- Temeljni programski kazalniki; opisujejo temeljne kazalnike, ki jih posamezne prioritete želijo doseči.
- Minimalni temeljni kazalniki kot posledica dejstva, da številnih kazalnikov med posameznimi programi in prioritetami ni možno primerjati. Zato moramo izbrati finančne in fizične kazalnike, ki jih je mogoče uporabiti za primerjavo med podobnimi programi in prioritetami. Njihovo število mora biti majhno in izbrati jih je treba iz nabora programskih kazalnikov. Tipičen primer je kazalnik ustvarjena (bruto) delovna mesta. Kot pomoč pri opredelitvi tovrstnih kazalnikov je svoj predlog pripravila tudi Evropska komisija.

Sistem kazalnikov in horizontalne prioritete: Države članice s svojimi programi zasledujejo tudi določene horizontalne cilje, kot so trajnostni razvoj, enakost možnosti med spoloma, čezmejno sodelovanje in druge. To seveda vpliva na sistem spremljanja, kjer se vključujejo kazalniki, ki merijo vpliv programov na horizontalne cilje. Pri vključevanju horizontalnih ciljev v sistem kazalnikov je smiselno upoštevati naslednja spoznanja:

- spremljanje in vrednotenje horizontalnih prioritet mora biti del celovitega sistema spremljanja in ne ločen sistem,
- sistem kazalnikov mora nuditi podporo odločitvam, zato kopičenje informacij brez vpliva na izvajanje programov ni smiselno,
- sistem spremljanja zahteva finančne in kadrovske vire, zato je smiselno določiti kazalnike horizontalnih prioritet le pri aktivnostih, ki imajo vpliv na določeno horizontalno prioriteto,
- potreben je postopen pristop, pa tudi nenehno učenje, saj na horizontalne prioritete različne aktivnosti različno vplivajo, velik vpliv pa ima tudi kontekst.

Uporaba sistema kazalnikov v različnih fazah programskega cikla: Vloga kazalnikov se spreminja tudi med programskim ciklom. Tega lahko v grobem razdelimo na tri faze:

- programiranje,
- izvajanje in
- vrednotenje.

Sistem kazalnikov je treba začeti vzpostavljati že v fazi programiranja, saj izbor ustreznih kazalnikov in njihova kvantifikacija pozitivno vplivata na kakovost

programov. Pri vzpostavljanju sistema kazalnikov se mora vključiti vse deležnike (na primer delovna skupina), ki bodo koristili sistem kazalnikov, in deležnike, odgovorne za merjenje kazalnikov. Sodelovanje mora biti stalno; na podlagi delovne skupine deležnikov je možno ustanoviti platformo za spremljanje programov. Smiselna je tudi vključitev zunanjih strokovnjakov. Pri vzpostavitvi sistema kazalnikov moramo upoštevati načelo proporcionalnosti in merjenje vplivov prilagoditi finančni teži programa. Kazalniki rezultatov in kazalniki vplivov naj merijo le posledice najpomembnejših aktivnosti oziroma naj odgovarjajo potrebam uporabnikov sistema.

Kakovost sistema temelji na naslednjih merilih:

- pokritosti (*coverage*),
- ravnotežju (*balance*) in
- upravljanju (*manageability*).

Za posamezen kazalnik so pglavitna naslednja merila:

- ustreznost (*relevance*),
- občutljivost (*sensitivity*),
- razpoložljivost (*availability*) in
- stroški (*costs*).

Pri vzpostavljanju sistema kazalnikov ima pomembno vlogo tudi predhodno vrednotenje. Pripravljalci programov pogosto niso sposobni postaviti ustreznega sistema kazalnikov, težave imajo še zlasti pri kvantifikaciji kazalnikov vplivov, predvsem z vidika ocene novih delovnih mest. Evalvatorji ocenijo predlagan sistem kazalnikov in njihove vrednosti, kakor tudi vzročno-posledično povezavo med učinki, rezultati in vplivi. Pomembno je, da je sistem kazalnikov uporaben in obvladljiv.

V fazi izvajanja so pomembni naslednji vidiki:

- Zanesljivost podatkov, odvisna od načina njihovega zajemanja. Zagotavljanje zanesljivosti podatkov je odgovornost organa upravljanja in tudi posredniških organizacij. Med zajemanjem podatkov se izboljšujeta nabor in kvantifikacija podatkov, pomembno pa je tudi tesno sodelovanje z uporabniki zbranih podatkov.
- Način predstavitve podatkov, zlasti predstavitev nadzornemu odboru. Nadzorni odbor mora potrditi sistem kazalnikov in podati lastne zahteve po informacijah, pomembnih zlasti za strateške usmeritve programov. S pomočjo kazalnikov spremlja izvajanje prioritet in programov. Organ upravljanja naj pri predstavitvi uresničevanja programov predstavi le najpomembnejše kazalnike (tudi kvalitativne). Predstavi naj jih v standardizirani obliki, skupaj s predhodnimi analizami.
- Uporaba podatkov v letnih poročilih. Letna poročila morajo vsebovati naslednje informacije: podatke za kontekstne kazalnike, podatke o finančni implementaciji programa in oceno napredka pri doseganju zastavljenih ciljev prioritet in programa, skupaj s ključnimi kazalniki.

Sistem kazalnikov je za vrednotenja zelo pomemben, saj predstavlja glavni informacijski vir. Ker je poudarek vrednotenja različen, so različne tudi potrebe po kazalnikih.

Preglednica 5: Kazalniki v fazah programskega cikla (Working Document No. 2 ... 2006, 22–23).

faza programskega cikla	sistem kazalnikov
izdelava programa	• analitični del: kazalniki konteksta;
določitev strategije in prioritete programa	• določitev ciljev programa in prioritete: določitev kazalnikov učinkov, rezultatov, vplivov in ključnih kazalnikov;
načrtovanje izvedbe (upravljanja)	• priprava sistema spremljanja: elektronska izmenjava podatkov, preverjanje kakovosti sistema kazalnikov; • priprava sistema vrednotenja: načrtovanje vrednotenja, določitev potrebnih kazalnikov za vrednotenje; • določitev pravil in postopkov koordinacije med obema sistemoma;
vključitev predhodnega vrednotenja	• predhodno vrednotenje kot vzporedna aktivnost k pripravi programa; • tesno sodelovanje evalvatorjev in pripravljavcev programa pri vzpostavljanju sistema kazalnikov, spremljanja in vrednotenja; • pregled priporočil evalvatorjev in premišljeno upoštevanje priporočil pri pripravi programa;
izvedba	• zbiranje in posodabljanje (<i>updating</i>) informacij o kazalnikih in njihovo posredovanje uporabnikom; • stalni proces izboljševanja sistema spremljanja; • izvajanje vmesnih vrednotenj;
letno poročanje o izvajanju	• priprava izbranega nabora kazalnikov in analiza le-teh za letna poročila – povezava sprotnih vrednotenj in letnega poročanja lahko izboljša kakovost odločanja;
priprava informacij nadzornemu odboru	• priprava informacij o kazalnikih in doseženih rezultatih glede na zastavljene cilje – redno posredovanje informacij nadzornemu odboru;
sprotno (<i>ongoing</i>) vrednotenje	• vrednotenje prioritete programa ali izbranih tem z uporabo kazalnikov; • pregled (<i>review</i>) kazalnikov s ciljem preverjanja strategije programa; • pregled delovanja sistema spremljanja (kakovost kazalnikov, zbiranje podatkov in njihovo posredovanje uporabnikom);
končno vrednotenje (Komisija)	• sistemi spremljanja nudijo podatke o vrednostih kazalnikov za vrednotenja (kazalniki učinkov in rezultatov); • pomen vrednotenja v ocenjevanju vplivov in rezultatov programa, tudi z uporabo makroekonomskih modelov.

5.3 Working Document No 5: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period

Uredba Sveta št. 1083/2006 določa tri vrste vrednotenja, to je predhodno, vmesno in končno. Glede na funkcijo vrednotenja razlikuje strateško in operativno vrednotenje. Strateško vrednotenje je namenjeno analizi izvajanja posameznega programa ali skupine programov glede na državne prioritete in prioritete Evropske unije, medtem ko je operativno vrednotenje namenjeno izvajanju posameznega operativnega programa. Obe vrednotenji lahko sestavljata enotno evalvacijsko poročilo.

Delovni dokument analizira vrednotenja, ki se izvajajo med izvedbo programov; vključuje tako strateška kot operativna vrednotenja. Dokument uporablja angleški izraz *on-going evaluation*, ki ga lahko prevedemo kot sprotno vrednotenje, čeprav ga Uredba Sveta št. 1083/2006 ne pozna. Izraz sprotno vrednotenje je del Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), kjer izraz sprotno vrednotenje obsega tako vmesno (*mid-term*) kot končno vrednotenje (*ex-post*). Preskok iz vmesnega na sprotno vrednotenje je pomemben zaradi poudarjanja potrebnosti vrednotenij, ki ne smejo biti zgolj posledica zakonskih zahtev, temveč posledica potreb uporabnikov.

Dokument je sestavljen iz štirih delov:

- Prvi del opisuje pridobljene izkušnje z izvajanjem vmesnih vrednotenij in njihovih osvežitvev (*up-date*) ter njihovih vplivov na sprotna vrednotenja med letoma 2007 in 2013.
- Drugi del povzema določbe uredb Sveta, ki določajo vlogo držav članic in Komisije.
- Tretji del se osredotoča na sprotno vrednotenje in opisuje, kako bi ga bilo treba načrtovati in kakšna naj bo njegova vsebina, da bo primerna podlaga za strateške in operativne potrebe uporabnikov.
- V četrtem delu so podani smernice za vodenje sprotnega vrednotenja, ključna načela in standardi kakovosti.

Sprotno vrednotenje: Vmesno vrednotenje je postalo del kohezijske politike že v obdobju med letoma 1994 in 1999, s prakso vmesnega vrednotenja pa se je nadaljevalo tudi v obdobju med letoma 2000 in 2006. Izkušnje Komisije kažejo, da se je kakovost vmesnih vrednotenij močno izboljšala, čeprav so bili zaradi tradicije posameznih držav članic uporabljeni zelo različni pristopi. Na podlagi izkušenj je mogoče trditi, da se je pristop k vrednotenju izboljšal zlasti zaradi boljšega sodelovanja izvajal-skih struktur. Kljub vsemu so vmesna vrednotenja imela tudi nekatere pomanjkljivosti:

- Zaradi rigidnih rokov so bila mnoga vrednotenja izvedena prezgodaj, ko so se nekateri programi šele začeli izvajati.
- Zahteve so bile preširoke, saj so vrednotenja pokrivala vse aktivnosti in so odgo-varjala na številna zapletena vprašanja. To je povzročilo, da so številna vrednotenja pomanjkljivo odgovorila na pomembna vprašanja vrednotenja (doseženi rezultati) in so bila premalo prilagojena potrebam posameznih držav članic.

Zaradi teh pomanjkljivosti je Komisija predlagala bolj prilagodljiv pristop, temejč na potrebah odločevalcev. Nov pristop je bil deloma uporabljen pri osvežitvi vmesnih vrednotenj leta 2005, kjer je bil poudarek na potrebah organov upravljanja in na tistih vidikih vmesnega vrednotenja, ki so bili leta 2003 slabše preučeni. Tako je Komisija izpostavila vidika subsidiarnosti in sorazmernosti. Nekatere države članice so naročile tudi lastna vrednotenja, večinoma tematske narave (okolje, inovacije ...).

Čeprav nove članice EU niso bile obvezane, da naredijo vmesno vrednotenje, se je večina med njimi zanj vseeno odločila, zlasti zaradi želje po večji dodani vrednosti sredstev kohezijske politike, bodočega programiranja in krepitev kulture vrednotenja. Njihove izkušnje kažejo, da so vmesna vrednotenja pomembno prispevala h kakovosti programiranja v med letoma 2007 in 2013.

Sprotno vrednotenje je proces, ki je sestavljen iz nabora večjega števila vrednotenj. Z njim se sledi izvajanju operativnih programov in spremembam v zunanjem okolju, obenem pa omogoča boljše razumevanje doseženih učinkov in rezultatov in pomeni napredek v doseganju dolgoročnih ciljev. Po potrebi se predlagajo tudi popravljalni ukrepi. Nujna je tudi tesnejša povezanost med spremljanjem in vrednotenjem, kot tudi med spremljanjem, vrednotenjem in odločitvami ustreznih organov.

Redno spremljanje mora zagotoviti ustrezne operativne informacije o doseženih učinkih, rezultatih, absorpciji ter kakovosti izvajanja, v primeru težav pa je na podlagi ustreznih informacij možno naročiti vrednotenje. Vendar pa sistem spremljanja ne more zagotoviti vseh potrebnih informacij, kot so informacije o socialnoekonomskih vplivih, spremembah v zunanjem okolju, spremembah v EU, nacionalnih in regionalnih prioritetah. Tudi v tem primeru je možna uporaba rednih vrednotenj, pri čemer je sistem spremljanja uporaben kot vir informacij, ki jih je treba uporabiti v vrednotenjih.

Posamezno vrednotenje naroči država članica in določi njegovo vsebino, saj Uredba Sveta št. 1083/2006 določa obvezno vrednotenje le v dveh primerih. Pri vrednotenju je potrebna proaktivnost držav članic, saj sta redno spremljanje in vrednotenje pomembna podlaga za sprejemanje odločitev. Zato Komisija državam članicam svetuje, da pripravijo načrte vrednotenj (*evaluation plans*). Vrednotenja naj ne bi bila osredotočena le na operativne programe, ampak tudi na prioritete, prednostne teme, velike projekte, skupine projektov, posameznih skladov (na primer ESS) prek večjega števila operativnih programov ali znotraj posameznega operativnega programa ali celo na ravni nacionalnega strateškega referenčnega okvirja (NSRO). Tak pristop izključuje podvajanje opravljenih vrednotenj in omogoča analizo povezanosti posameznih operativnih programov. Pomembno je, da vrednotenja organom upravljanja prinašajo dodano vrednost in krepijo relevantno (ustreznost) in koherenco (skladnost) izbrane strategije.

Odgovornost za izvedbo sprotnih vrednotenj: Skladno z načeli subsidiarnosti in sorazmernosti je država članica odgovorna za spremljanje operativnih programov,

izvedbo sprotnih vrednotenj in izvedbo popravljalnih ukrepov, če je to potrebno. Komisija lahko na lastno pobudo in v partnerstvu z zadevno državo članico izvaja sprotna vrednotenja, vendar le, če je to nujno potrebno ali če je izvedba vrednotenja s strani Komisije bolj učinkovita, kot bi bila s strani države članice (na primer strateška vrednotenja z EU dimenzijo).

Čeprav Uredba Sveta št. 1083/2006 omogoča veliko fleksibilnost pri vsebini, obliki in času sprotnega vrednotenja, je to, kot smo že omenili, obvezno v dveh primerih:

- če spremljanje programov odkrije znatno odstopanje od prvotno zastavljenih ciljev ali/in
- če so pripravljene predlogi za popravljanje operativnih programov iz 33. člena.

Rezultati se posredujejo nadzornemu odboru operativnega programa in Komisiji.

Organi upravljanja in nadzorni odbori so v okviru nadzora izvajanja odgovorni tudi za spremljanje finančnih in fizičnih kazalnikov (kazalniki učinkov in rezultatov na ravni razvojnih prioritet) ter ostalih relevantnih kazalnikov na ravni programov in NSRO, če je tako dogovorjeno. Proces spremljanja je treba podkrepiti z ustreznimi kvalitativnimi analizami ter z diskusijami o doseženih rezultatih in ostalih dejavnikih, ki vplivajo na izvedbo programov (nadzorni odbor). Kvalitativne analize je treba uporabiti tudi v primeru, ko ni možno uporabiti kvantitativnih analiz. Opravljene analize omogočajo sprejetje odločitve o odstopanju doseženega od na začetku izvajanja zastavljenih ciljev. Če so odstopanja velika, je treba narediti vrednotenje, ki bo analiziralo probleme, razloge zanje in predlagalo popravljalne ukrepe. Zato je izredno pomembno, da je sistem spremljanja ustrezno načrtovan in tudi uporabljen, saj je le tako mogoče pravočasno ukrepati. Analize in informacije iz sistema spremljanja je treba povezati tudi s pripravo letnih poročil. Državam članicam sicer ni treba določiti letnih ciljev, vendar ti olajšajo spremljanje tekočih dosežkov operativnih programov.

Ponovni pregled operativnih programov in spremembe v preostanku programov so posledica različnih razlogov. Vzrok so lahko spremembe v socialnoekonomskih razmerah, korenite spremembe v prioritetah EU ter v državnih in regionalnih prioritetah, težave pri izvedbi in odstopanja dejansko doseženega od načrtovanega (vrednotenje iz točke (3) 48. člena).

Če pride do znatnih sprememb, je sprememba programa možna na podlagi predloženega vrednotenja ter predhodnih kvalitativnih analiz in diskusij v okviru nadzornega odbora. Komisija priporoča, da države članice predlagajo spremembe operativnih programov le v primeru velikih sprememb, ki so lahko:

- finančne, to je realokacija znatnih finančnih sredstev med razvojnimi prioritetami,
- kontekstne oziroma revizija ciljev na ravni programa ali razvojnih prioritet in
- izvedbene, kar pomeni predlog novega procesa izvajanja ali znatno spremembo obstoječega.

Komisija lahko izvaja strateška vrednotenja določenih operativnih programov, nacionalnih programov in strateških tem, če so le-ti pomembni za izvajanje Lizbonske strategije in Strategije trajnostnega razvoja.

Če spremljanje programov odkrije znatno odstopanje od prvotno zastavljenih ciljev lahko Komisija tudi na lastno pobudo in v partnerstvu z zadevno državo članico izvaja vrednotenja, povezana s spremljanjem operativnih programov ali njihovih delov (razvojna prioriteta, veliki projekti). Vrednotenja morajo biti izvedena pravočasno, tako da lahko še vedno vplivajo na izvedbo. Rezultate se posreduje nadzornemu odboru za operativni program.

Komisija izvaja končna vrednotenja za vsak cilj v tesnem sodelovanju z državo članico in organi upravljanja. Končno vrednotenje zajema vse operativne programe v okviru vsakega cilja. Z njim se pregledajo obseg uporabe sredstev, uspešnost in učinkovitost načrtovanja programov skladov ter socialnoekonomski učinek. Z namenom oblikovanja zaključkov za politike gospodarske in socialne kohezije se izvede za vsak cilj posebej. Vrednotenje opredeli dejavnike, ki so pripomogli k uspehu ali neuspehu izvajanja operativnih programov, in opredeli dobre prakse.

Komisija je odgovorna tudi za svetovanje na področju metod vrednotenja, tehnik vrednotenja in za izmenjavo izkušenj med državami članicami pri vzpostavitvi ter delovanju njihovih sistemov spremljanja in vrednotenja.

Načrtovanje procesa sprotne vrednotenja: Razlogi in poudarki sprotne vrednotenja so odvisni od specifičnih potreb posamezne države članice. Tako je lahko vrednotenje osredotočeno na:

- Strateške vidike, pri čemer se priporočajo ocena vpliva kohezijske politike na cilje Lizbonske strategije (makroekonomski vpliv), ocena relevantnosti operativnih programov glede na spremembe prioritet na ravni EU oziroma na nacionalni in regionalni ravni. Vrednotenje se lahko osredotoči tudi na izbrano temo, ki ima strateški pomen za izbrani operativni program (na primer inovacije, srednja in mala podjetja, informacijska družba), ali pa na horizontalne prioritete (enakost možnosti, okolje). Izbor dobrih praks lahko pripomore k bolj strateški usmerjenosti kohezijske politike.
- Operativne vidike, pri čemer so vrednotenja osredotočena na merjenje, ocenjevanje in napredek v izvajanju operativnih programov. Takšno vrednotenje vsebuje oceno relevantnosti in kakovosti kvantificiranih ciljev ter analizo dosežkov na podlagi finančnih in fizičnih kazalnikov, skupaj s predlogi za izboljšanje uspešnosti ter učinkovitosti operativnih programov. Vse to zahteva tudi obstoj ustreznega sistema spremljanja, zato je treba sistema spremljanja in vrednotenja načrtovati skupaj in pravočasno. Vrednotenja analizirajo tudi kakovost izvajanja (administrativne strukture, kakovost procesov ...).

Vrednotenje je lahko tudi kombinacija obeh vidikov.

Vrednotenja morajo odločevalcem zagotoviti ustrezne informacije, zato morajo biti skrbno načrtovana. Komisija predlaga pripravo načrtov vrednotenja ne glede

na cilj. Njihov glavni namen je pripraviti vseobsežen okvir za sprotno vrednotenje in zagotoviti učinkovito vključitev vrednotenj v sistem izvajanja. V načrtu se določi način koordinacije med spremljanjem in vrednotenjem, kakor tudi rednost obeh faz. Vključene so lahko tudi ostale teme, kot so izgradnja kapacitet za vrednotenje, finančna sredstva in potrebni kadrovske viri za upravljanje z vrednotenji. Načrti vrednotenj naj bi bili pripravljeni za celotno programsko obdobje, vendar na letni podlagi (določitev aktivnosti in poročil), po potrebi pa naj bi jih bilo možno tudi spremeniti. Komisija predlaga, da se načrt vrednotenj pripravi:

- na ravni države, pri čemer se določi način koordinacije sprotnih vrednotenj, vrednotenja, ki pokrivajo NSRO in sprotna vrednotenja, izvedena prek večjega števila operativnih programov,
- na ravni programa.

Komisija predlaga tudi vzpostavitev nacionalnega nadzornega sveta za načrte vrednotenj oziroma nadzorni svet za največje operativne programe. Nadzorni svet naj bi sestavljali različni deležniki (predstavniki civilne družbe, ministrstev in ostalih akterjev) in naj bi imel svetovalno vlogo pri pripravi in koordinaciji načrtov vrednotenj. To vlogo lahko prevzame tudi medministrsko telo (obstoječe, novo). Načrt vrednotenj naj bi pripravili vzporedno z operativnimi programi.

Upravljanje s procesom sprotnih vrednotenj: Ključno vlogo v koordiniranju procesa vrednotenja v vsaki državi članici naj bi imel organ upravljanja, ki bi moral:

- odločati v sodelovanju z nadzornim odborom načrtov vrednotenja o strukturi in vsebini načrta vrednotenja in zagotoviti ustrezno administrativno podporo njegovi izvedbi,
- zagotoviti zbiranje informacij o finančnih in fizičnih kazalnikih, njihovo dostopnost in analizirati pridobljene informacije,
- naročati (spodbuditi) v sodelovanju z nadzornim odborom načrtov vrednotenja ustrezna vrednotenja in zanje zagotoviti finančne vire iz tehnične pomoči,
- zagotoviti, da se cilji vrednotenj spoštujejo in so zagotovljeni ustrezni standardi kakovosti vrednotenj,
- posredovati rezultate vrednotenj nadzornemu odboru in Komisiji.

Pri izvedbi vrednotenj naj bi organ upravljanja vključil zunanje izvajalce in uporabil tudi lastne zmogljivosti, vendar naj bi bili oddelki za vrednotenje od organa upravljanja neodvisni.

Zunanje svetovalce je možno vključiti s krovno pogodbo (*framework contract*), s katero jih izberemo za celotno programsko obdobje in izvajajo sprotne vrednotenja posameznega operativnega programa oziroma večji del sprotnih vrednotenj. Krovna pogodba ne sme biti nadomestilo za naloge in odgovornosti organa upravljanja pri izvajanju operativnega programa. Zunanje svetovalce se lahko vključi tudi s posameznimi pogodbami (*single contracts*).

Izkušnje kažejo, da je zelo pomembno razviti ustrezne zmogljivosti za vrednotenje znotraj organov upravljanja. To prispeva h kakovosti izvedenih vrednotenj

(ustrezno načrtovanje in nadzor) in k njihovi uporabi pri izvedbi obstoječih operativnih programov ter pri pripravi novih.

Za vsako vrednotenje je priporočljivo ustanoviti nadzorni odbor, ki ima tehnične naloge in usmerja njegovo izvedbo (predlog vrednotenja, priprava razpisne dokumentacije ter spremljanje poteka, svetovanje pri izvedbi, analiza rezultatov in uporaba rezultatov vrednotenja). V nadzornem odboru posameznega vrednotenja naj bi sodelovali vsi, ki so vključeni v izvedbo posameznega programa (organ upravljanja, ministrstva, posredniška telesa, regionalne in lokalne oblasti, civilna družba).

Pri procesu sprotnega vrednotenja naj bi se upoštevala naslednja načela:

- Proporcionalnost: število in vsebina vrednotenj naj bi bila premosorazmerna vsebini posameznega operativnega programa in razpoložljivim sredstvom ter odvisna od potencialnih tveganj, povezanih z njegovo izvedbo.
- Neodvisnost: za zagotovitev kredibilnih rezultatov vrednotenj morajo biti ta opravljena s strani zunanjih strokovnjakov ali organov (zunanjih, notranjih), ki so funkcionalno neodvisni od certifikacijskega in revizijskega organa ter so skladni z mednarodnimi standardi vrednotenja. Komisija svetuje tudi funkcionalno neodvisnost od organa upravljanja. Med izvedbo vrednotenja je pomembno, da evalvatorji sodelujejo z upravljavci, vendar morajo ob tem zadržati neodvisnost. Odgovorne oblasti se morajo zavedati, da je naloga evalvatorjev konstruktivna kritika s ciljem izboljšanja programa.
- Partnerstvo, ki je ključno pri načrtovanju, oblikovanju in izvedbi vrednotenj. Temelji na sodelovanju deležnikov (prek nadzornega odbora, vprašalnikov, intervjujev) in zagotavlja transparentnost procesa vrednotenja, omogoča pa tudi učenje.
- Transparentnost: Dobra praksa vrednotenja zahteva javno objavo vrednotenja z namenom spodbuditi javno diskusijo o njegovih rezultatih. Zato je vrednotenja smiselno objaviti na spletnih straneh (NSRO, operativni programi).

Komisija poziva države članice, da zagotovijo ustrezno kakovost sprotnih vrednotenj. Veliko koristnih informacij o standardih kakovosti poročil in standardih kakovosti procesa je na voljo na medmrežju (na primer medmrežje 1).

Komisija predlaga, da bi bil načrt vrednotenja sestavljen iz:

- koordinacije ter
- aktivnosti in poročil.

Načrt vrednotenja predlaga in razlaga način koordinacije procesa sprotnih vrednotenj, kot je navezava na sistem spremljanja, glavne teme in merila njihovega določanja, nadzorni odbor, alokacija sredstev, nadzor kakovosti, javnost poročil in postopek revizije poročil. Možno je vključiti tudi druge z vrednotenjem povezane vsebine, kot je na primer usposabljanje evalvatorjev.

Aktivnosti in poročila naj bi bila načrtovana na letni ravni in naj bi vsebovala:

- seznam vrednotenj (naslovi),
- vsebino posameznega vrednotenja,

- glavna vprašanja vrednotenja,
- potencialno uporabo posameznega vrednotenja (predstavitev in diseminacija rezultatov, spremljanje in upoštevanje priporočil),
- časovnico,
- seznam zunanjih strokovnjakov in/ali morebitno notranje vrednotenje,
- finančna sredstva, namenjena posameznemu vrednotenju,
- sistem izvajanja, vključno z nadzornim odborom.

Preglednica 6: Standardi kakovosti (Working Document No. 5 ... 2006, 15).

kakovost poročila o vrednotenju	kakovost procesa vrednotenja
skladnost s potrebami: poročilo o vrednotenju ustrezno zadosti potrebam in je skladno z razpisnimi pogoji;	skladni cilji: cilji NSRO ali operativnega programa so skladni in jasni, zato je vrednotenje možno izvesti;
ustrezna vsebina: ustreznost, učinki, rezultati, vplivi, povezave z ostalimi politikami in nepričakovane posledice so ustrezno analizirani glede na vsebino vrednotenja in dogovorjena vprašanja;	ustrezna razpisna dokumentacija: razpisna dokumentacija je ustrezno pripravljena;
odprtost procesa: v konstrukcijo vrednotenja in diskusijo o njegovih rezultatih so vključeni zainteresirani deležniki;	primeren izbor izvajalcev: izbor izvajalcev je pravilno izveden in izvajalci lahko naredijo dobro vrednotenje;
ustrezna oblika: oblika vrednotenja je ustrezna za pridobitev (zagotovitev) potrebnih vložkov za odgovor na zastavljena vprašanja vrednotenja;	učinkovit dialog in povratne informacije: vzpostavljen je dialog z odločevalci in upravljavci, kar omogoča povratne informacije, ki izboljšujejo kakovost vrednotenja;
zanesljivi podatki: izbrani ter zbrani primarni in sekundarni podatki so z vidika njihove pričakovane uporabe ustrezni in zanesljivi;	ustrezne informacije: na voljo so ustrezne informacije iz sistema spremljanja, kot tudi druge informacije;
premišljena analiza: kvantitativni in kvalitativni podatki so analizirani skladno z veljavnimi dogovori in omogočajo odgovore na zastavljena vprašanja;	dobro upravljanje: projektna ekipa za izvedbo vrednotenja je dobro vodena;

kakovost poročila o vrednotenju	kakovost procesa vrednotenja
verodostojni rezultati: rezultati so logični in temeljijo na analizi podatkov, njihovi interpretaciji in hipotezah;	učinkovita diseminacija rezultatov vrednotenja odločevalcem: poročilo o vrednotenju oziroma glavni rezultati so članom nadzornega odbora, upravljavcem programov in ostalim odločevalcem posredovani na način, da se lahko pravočasno odzivajo na prejete informacije;
nepristranski zaključki: zaključki so nepristranski in ustrezno utemeljeni;	učinkovita diseminacija rezultatov vrednotenja deležnikom: poročilo o vrednotenju oziroma glavni rezultati so vsem deležnikom posredovani na način, da prispevajo tudi k njihovemu učenju.
jasnost poročila: poročilo na razumljiv način opisuje kontekst, cilj, organizacijo in rezultate NSRO ali operativnega programa;	
koristna priporočila: poročilo ponuja priporočila za odločevalce in ostale deležnike, ki so tako podrobna, da jih je možno uporabiti.	

V preglednici 6 so prikazani standardi kakovosti, ki so bili pripravljeni na podlagi Communication for the Commission from the President and Mrs Schreyer, C (2002) 5267/1 of 23 December 2002, Evaluation Standards and Good Practice and the Communication to the Commission from Ms Grybauskaitė in Agreement with the President, SEC (2007) 213 of 21 February 2007, Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation.

6 Slovenska zakonodaja in podzakonski akti

Temeljni sistemski okvir za izvajanje regionalne politike predstavljajo:

1. zakoni:

- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (UL RS 93/05, UL RS 127/06 – ZJZP),
- Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju (UL RS 26/05),
- Zakon o financiranju občin (UL RS 123/06, UL RS 101/07; ZFO-1) in

- Zakon o uporabi sredstev, pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij (UL RS 45/95).
2. podzakonski akti:
- Uredba o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči (UL RS 72/06, UL RS 70/07),
 - Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (UL RS 44/07),
 - Uredba o pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj (UL RS 110/04),
 - Uredba o regionalnih razvojnih programih (UL RS 31/06),
 - Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (UL RS 7/05, UL RS 122/05),
 - Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev regionalnih razvojnih agencij (UL RS 28/06),
 - Pravilnik o namenih porabe, merilih in pogojih za dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij občin (UL RS 19/07, UL RS 16/08),
 - Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni (UL RS 103/06, UL RS 14/07),
 - Sklep o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007–2013 (UL RS 23/06),
 - Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Razvojno poslovnega sveta za Slovence iz sveta (UL RS 84/06),
 - Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko (UL RS 59/00, UL RS 17/01, UL RS 13/03, UL RS 43/06),
 - Splošni pogoji poslovanja Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja (UL RS 45/02, UL RS 58/03, UL RS 85/03, UL RS 44/04 in UL RS 117/04) ter
 - Ustanovitveni akt Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja.

Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR-1) določa cilje, načela in organiziranost za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja kot temeljne sestavine razvojne politike v Republiki Sloveniji in Evropski uniji, na državni, regionalni in lokalni ravni, dodeljevanje razvojnih spodbud ter postopek izvedbe projektnega financiranja, pri katerem se javna in zasebna sredstva povezujejo za spodbujanje razvoja. Po njem so za skladen regionalni razvoj odgovorne država in lokalne skupnosti.

Zakon spremljanje in vrednotenje učinkov razvojnih spodbud opredeljuje med načeli spodbujanja skladnega regionalnega razvoja, pri čemer poudari, naj bi ti aktivnosti temeljili na primerljivi evropski metodologiji.

V 10. členu zakona je opredeljeno, da Vlada o uresničevanju tega zakona in strategije regionalnega razvoja Slovenije poroča Državnemu zboru na sredini in ob koncu programskega obdobja.

Z vidika spremljanja in vrednotenja je pomembna opredelitev sestavin programskega dela regionalnega razvojnega programa, ki med pomembne sestavine šteje tudi sisteme spremljanja in vrednotenja ter ocene vplivov na zdravje, okolje in enake možnosti.

Naslednje pomembno določilo, ki se nanaša na organ, pristojen za regionalni razvoj, je, da mora ta na področju spodbujanja regionalnega razvoja vzpostaviti enoten informacijski sistem.

Za spremljanje in vrednotenje regionalnih razvojnih programov je ključen regionalni razvojni svet, ki ga ustanovi zveza občin. Med drugim je njegova naloga tudi spremljanje in vrednotenje regionalnega razvojnega programa.

Skladno z zakonom je naloga spodbujanja regionalnega razvoja, ki se opravlja v javnem interesu, spremljanje, poročanje in nadzor izvajanja regionalnih razvojnih programov ter območnih razvojnih programov, vključno z izdelavo ocen vplivov na zdravje, okolje in enake možnosti.

Spremljanju regionalne politike je deloma namenjen tudi nadzor pri izvrševanju pogodb (65. člen), saj zakon določa, da ima uporabnik pravico in dolžnost nadzorovati izvajanje pogodbe. Uporabnik lahko zahteva poročila o poslovanju izbranega interesenta, ki se nanašajo na izpolnjevanje obveznosti po pogodbi, v pisni obliki, razen če ni s pogodbo določeno drugače. Tovrstna poročila morajo vsebovati zlasti podatke o:

- izpolnjevanju obveznosti, ki jih ima izbrani interesent po pogodbi,
- škodnih dogodkih, spremenjenih razmerah izvajanja pogodbe, koriščenju zavarovanj in
- vseh drugih okoliščinah, ki lahko na izvajanje pogodbe vplivajo neposredno ali posredno.

Če pogodba ne določa drugače, se poročila iz drugega odstavka tega člena pripravlajo letno.

S sistemskega vidika je izrednega pomena tudi Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR). Ta SVLR opredeljuje kot vladno službo in za njena delovna področja določa lokalno samoupravo, regionalni razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Z vidika spremljanja in vrednotenja je SVLR odgovorna institucija za vzpostavitev sistema spremljanja in vrednotenja, kar je podrobneje opredeljeno v natančnejši opredelitvi nalog. Odlok med drugim določa, da SVLR usklajuje, določa, spremlja in vrednoti delovanje ministrstev, vladnih služb ter drugih organov in služb, vključenih v izvajanje evropske kohezijske politike, o čemer poroča Vladi. Prav tako je zadolžena za pripravo analize in poročila o izvajanju strategije regionalnega razvoja ter za zagotavljanje raziskovalnih podlag na področju regionalnega razvoja. Sistematično skrbi za razvoj analitičnih orodij in metodologij s področja dela vladne službe. Ključno je tudi določilo, da vladna služba razvija, vzdržuje in zagotavlja delovanje enotne

informacijske infrastrukture ter krovnega informacijskega sistema za izvajanje in spremljanje državnega razvojnega programa, regionalnih razvojnih programov ter določenih programov, ki jih sofinancira Evropska unija.

Z vidika sistemskih okvirov spremljanja in vrednotenja na državni ravni je treba omeniti tudi Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta za strukturno politiko ter Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti.

Svet za strukturno politiko je usklajevalni organ Vlade Republike Slovenije za področje strukturne politike in regionalnega razvoja. Med drugim je zadolžen za spremljanje izvajanja Državnega razvojnega programa in Načrta razvojnih programov proračuna v delu, ki se nanaša na izvajanje Državnega razvojnega programa Republike Slovenije.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti ureja:

- način priprave razvojnih dokumentov in spremljanja izvajanja razvojnih politik, ki jih predlaga, sprejema ali izvaja Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu Vlada),
- pripravo proračunskega memoranduma in določitev državnih razvojnih prioritet,
- postopke in dokumente za pripravo predloga, predloga sprememb, predloga rebalansa državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih, s temi akti povezanih dokumentov.

Uredba se med drugim smiselno uporablja za pripravo dokumentov razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, pripravo stališč Vlade do dokumentov razvojnega načrtovanja na ravni Evropske unije in mednarodnih organizacij ter do prevzemanja obveznosti na mednarodni ravni.

V uredbi je v členu o razvojnih politikah države točka, ki opredeljuje aktivnosti, povezane z razvojnimi politikami Vlade:

- razvojno načrtovanje,
- medsebojno usklajevanje in skupno delovanje razvojnih politik Vlade,
- izvajanje sprejetih razvojnih politik Vlade,
- spremljanje in vrednotenje razvojnih politik Vlade kot podlage za odločitve o spremembah izvajanja razvojnih politik Vlade ter poročanje o ugotovitvah,
- spreminjanje razvojnih politik ob odstopanju dejanskih gibanj od predvidenih ali v primeru, če obstoječi ukrepi ne prinašajo predvidenih rezultatov,
- oblikovanje podpore in evidenc za spremljanje izvajanja in merjenje učinkovitosti razvojnih politik.

Kot dokumente razvojnega načrtovanja navaja Strategijo razvoja Slovenije, Državni razvojni program in druge dokumente, kot so resolucija o nacionalnih razvojnih projektih, nacionalni strateški referenčni okvir, področne in sektorske strategije, resolucije in nacionalni programi razvoja, ki jih pripravlja Vlada RS skladno z na-

cionalno zakonodajo in sprejetim programom dela. Sem sodijo tudi razvojni dokumenti, ki jih Vlada pripravlja ali sodeluje pri njihovi pripravi skladno s pravnim redom Evropske unije ali s pravili mednarodnih organizacij. Poleg že naštetih dokumentov so predmet sodelovanja in usklajevanja tudi drugi dokumenti, ki vsebujejo sektorske in regijske politike, pa tudi druga vladna gradiva, kadar po svojih učinkih presegajo resorne in regijske razvojne cilje in tako pomembno vplivajo na doseganje skupnih razvojnih ciljev Vlade.

Z vidika spremljanja in vrednotenja je pomemben 9. člen, ki opredeljuje sestavine dokumentov razvojnega načrtovanja. Obvezne sestavine izvedbenih in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja ter drugih vladnih gradiv, ki pomembno vplivajo na doseganje razvojnih ciljev, so:

- izvedbeni cilji in prikazi njihove usklajenosti s strateškimi razvojnimi cilji, usmeritvami in prioritetami,
- pričakovani razvojni učinki,
- fizični in finančni kazalniki, primerni za spremljanje uresničevanja ter merjenje doseganja ciljev in razvojnih učinkov,
- finančni načrt s prikazom skupnih stroškov in virov financiranja (nacionalnih in mednarodnih, javnih in zasebnih),
- opredeljene potrebe po prostoru,
- celovita presoja vplivov na okolje,
- institucionalni okvir in organizacija izvajanja, vrednotenja in nadzora,
- prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter s civilno družbo in vključevanja strokovne javnosti v postopkih priprave in izvajanja.

Skladno z uredbo se kot vir pri oblikovanju finančnih in fizičnih kazalnikov uporabljajo uradni statistični podatki. Kot dopolnitev se lahko uporabljajo tudi drugi uradni viri, izjemoma pa tudi rezultati drugih metodološko ustreznih raziskav.

V poglavju o izvajanju sprejetih razvojnih politik je navedeno, da Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj (SVR) spremlja izvajanje razvojnih politik Vlade in usklajenost njihovega izvajanja. Če ugotovi neskladnosti, o tem pred prvo proračunsko sejo obvesti Vlado in ji predlaga ustrezne ukrepe.

Natančnejše je spremljanje izvajanja razvojnih politik Vlade in poročanje opredeljeno v členih 20, 21, 22 in 23. Spremljanje uresničevanja usmeritev, ciljev in prioritet razvoja, določenih s strategijo razvoja Slovenije, se izvaja s poročilom o razvoju. Pripravlja se letno in spremlja uresničevanje usmeritev, ciljev in prioritet na podlagi posebnega sistema kazalnikov razvoja, strukturnih kazalnikov Evropske unije ter drugih kvalitativnih in kvantitativnih meril. Poročilo pripravi Urad za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) vsako leto do 15. aprila. Učinkovitost programov in projektov državnega razvojnega programa se preverja letno s posebnim poročilom o učinkovitosti ukrepov razvojne politike, ki ga pripravi nosilec priprave državnega

razvojnega programa do 15. aprila, pri čemer se ocenjuje tako učinkovitost ukrepov s fizičnega in finančnega vidika kot tudi uspešnost ter učinkovitost zagotavljanja in porabe različnih virov financiranja. Pri spremljanju strateškega in izvedbenega dokumenta razvojnega načrtovanja se poleg določb tega člena smiselno uporabljajo tudi določbe 22. člena te uredbe. Pred objavo poročila nosilec priprave z njim seznani Vlado.

Pri drugih dokumentih razvojnega načrtovanja in drugih gradivih Vlade, ki pomembno vplivajo na razvoj, je nosilec spremljanja uresničevanja in poročanja praviloma nosilec dokumenta razvojnega načrtovanja. Vlada lahko ob sprejemu dokumenta razvojnega načrtovanja in drugih vladnih gradiv, ki pomenijo ukrepe razvojnih politik Vlade, skladno s 4. členom te uredbe določi tudi drugega nosilca spremljanja. Nosilec spremljanja mora o izvajanju poročati enkrat letno, in sicer do 28. februarja tekočega leta za preteklo leto. Za posamezen dokument razvojnega načrtovanja lahko Vlada določi drugačno dinamiko poročanja. Nosilec spremljanja poroča skladno s cilji in kazalniki, določenimi v dokumentu razvojnega načrtovanja (9. in 22. člen te uredbe). Nosilec spremljanja lahko po potrebi oblikuje tudi podrobnejša merila in metodologijo za spremljanje izvajanja posameznega dokumenta razvojnega načrtovanja. Pred objavo poročila nosilec priprave z njim seznani Vlado.

Podlaga za spremljanje uresničevanja dokumentov ter v njih zapisanih ciljev in politik so metodološka navodila, ki jih kot strokovni pripomoček pripravi UMAR. Metodološka navodila upoštevajo načela preglednosti (transparentnosti), objektivnosti, mednarodne primerljivosti in podatkovne dostopnosti. Poročila in vsi podatki, na katerih poročila temeljijo, so dostopna javnosti. Dostopnost poročil in podatkov se zagotavlja z objavo na spletnih straneh SVR ali s povezavami do njihovih primarnih oziroma izvornih lokacij. Za razvojne programe, projekte in ukrepe se vodi enotna evidenca na ravni Vlade, ki je zasnovana tako, da prikazuje:

- a.) finančne podatke po programih in projektih (smiselno razdeljenih tudi na nižje ravni), ki obsegajo podatke o financerjih (virih financiranja), prejemnikih, namenu, javnofinančnih instrumentih, višini porabljenih finančnih in javnofinančnih sredstev ter druge atribute, ki omogočajo, da je osrednja evidenca namenjena potrebam različnih oblik poročanja (investicije, državne pomoči, strukturne pomoči ...) ter za statistične in analitične potrebe;
- b.) podatke o poteku izvajanja programov, projektov in ukrepov glede na cilje, opredeljene v razvojni politiki Vlade, z možnostjo analitičnega prikaza stanja po organizacijah na vseh ravneh organizacijske strukture. Za metodološko oblikovanje evidence in njene vsebine je odgovoren predstojnik SVR. Skrbnik enotne evidence razvojnih politik Vlade je SVR. Vsi podatki iz evidence, z izjemo zaupnih, so dostopni Vladi in institucijam, ki so odgovorne za spremljanje uresničevanja in poročanje iz 20. in 21. člena te uredbe, ter na zahtevo tudi subjektu, ki izkaže pravni interes.

Dokument razvojnega načrtovanja ali drugo gradivo Vlade, ki pomembno vpliva na razvoj, se skladno s 24. členom uredbe dopolni, spremeni ali nadomesti z novim,

če se ugotovi, da obstoječi dokument ni uresničljiv, ker je prišlo do velikega odstopanja dejanskih gibanj od predvidenih, ali ker obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov, ali ker je prišlo do bistvenih sprememb v izhodiščih, na katerih dokument temelji. Postopek spreminjanja dokumenta razvojnega načrtovanja ali drugega gradiva Vlade, ki pomembno vpliva na razvoj, sproži nosilec priprave dokumenta, nosilec spremljanja ali predstojnik SVR. Pobudo za začetek postopka lahko da tudi ministrstvo ali služba, ki ni nosilec priprave ali spremljanja, če se dokument oziroma drugo gradivo Vlade nanaša tudi na zadeve iz njegove delovne pristojnosti. Za spremembo dokumentov razvojnega načrtovanja na regionalni ravni da pobudo predstojnik SVLR.

Glede na navedeno je uredba izrednega pomena za spremljanje in vrednotenje dokumentov na državni ravni, nekoliko manj pa za vrednotenje na regionalni ravni.

Poleg že navedenih zakonskih in podzakonskih aktov so za spremljanje in vrednotenje regionalne politike pomembni še:

- Uredba o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči, ki določa, da morajo dajalci regionalnih državnih pomoči vsako leto do 28. februarja skladno z Zakonom o spremljanju državnih pomoči (UL RS 37/04) in Uredbo o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu *de minimis* (UL RS 61/04) poročati o prejemnikih teh pomoči za prejšnje leto organu, pristojnemu za regionalni razvoj ali upravljavcu regionalne sheme. Določa tudi, da mora minister, pristojen za regionalni razvoj, skladno z uredbo določiti cilje, učinke, kazalnike ter način merjenja učinkovitosti in uspešnosti regionalnih državnih pomoči.
- Uredba o regionalnih razvojnih programih, ki določa minimalno obvezno strukturo in metodologijo priprave in izvedbe ter način spremljanja in vrednotenja učinkov regionalnega razvojnega programa. Vsak RRP mora vsebovati analizo stanja in razvojnih priložnosti regije, določitev ciljev RRP in kazalnikov merjenja ciljev po prioritetah, programih, ukrepih in projektih, določitev razvojnih prioritet, programov in ukrepov RRP z njihovim finančnim ovrednotenjem, predstavitev in finančno ovrednotenje pomembnejših razvojnih projektov v regiji ter prikaz aktivnosti za seznanjanje javnosti in izvajanje načela partnerstva sodelujočih institucij v postopku priprave RRP. Pri pripravi RRP ima ključno vlogo regionalni razvojni svet, ki sprejme sklep o pripravi RRP ter program priprave tudi finančno ovrednoti. Isti organ je zadolžen tudi za spremljanje uresničevanja ciljev RRP, po potrebi pa predlaga tudi spremembe, ki morajo biti sprejete na enak način kot sam RRP. Čeprav so z uredbo določene nekatere obvezne vsebine projektnih predlogov, vzvodi za spremljanje in vrednotenje posameznega projekta niso podrobneje določeni. To bi bilo po našem mnenju smiselno, saj bi poenostavilo postopke v primeru revizij. Posebno poglavje uredbe je namenjeno spremljanju in vrednotenju učinkov celotnega RRP. Programi in ukrepi morajo vsebovati fizične in finančne kazalnike, potrebne za kvantitativno spremljanje uresničevanja RRP. Opredeljuje tudi odgovorno institucijo za spremljanje in vrednotenje učinkov RRP, to je regionalni

razvojni svet, ki izvede vrednotenje v sodelovanju z neodvisno strokovno institucijo. Nadzoru nad izvajanjem RRP-jev so namenjena tudi letna in končna poročila o izvajanju, ki jih pripravi služba spodbujanja razvoja na regionalni ravni. Vsebujejo kratek prikaz sprememb, pomembnih za izvajanje RRP, opis napredka v doseganju kvantificiranih ciljev s pomočjo fizičnih in finančnih kazalnikov, opis doseženih učinkov po izvedbi posameznih ukrepov in projektov ter povzetek pomembnejših težav pri izvajanju RRP skupaj s predlogi njihove rešitve.

- Uredba o pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj, ki določa pogoje in merila ter postopek za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladen regionalni razvoj. Glede spremljanja in vrednotenja je pomembno, da se v pogodbi podrobneje opredelita način in oblika poročanja prejemnika o poteku izvajanja projekta, za katerega je bila dodeljena spodbuda, ter postopek nadzora nad porabo sredstev. Prejemnik sredstev je dolžan pristojnemu proračunskemu uporabniku omogočiti nadzor nad porabo sredstev tako, da sta sleherni trenutek možna kontrola ter vpogled v poslovno dokumentacijo. Če se ugotovi nenamenska poraba dodeljenih sredstev ali njihova odtujitev, je prejemnik dolžan takoj vrniti vsa nenamensko porabljena ali odtujena sredstva v njihovi realni višini, skupaj s pripadajočimi zakonitimi zamudnimi obrestmi od dneva nakazila. Če je s finančnega vidika ureditev zadovoljiva, tega ne moremo reči za fizično spremljanje spodbud, saj se pri dodeljevanju spodbud po tej uredbi nikjer ne predvideva neprestano spremljanje in vrednotenje projektov.
- Sklep o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007–2013, ki podrobneje določa kazalnike in metode za izračun indeksa razvojne ogroženosti in za programsko obdobje Državnega razvojnega programa 2007–2013 razvojne regije razvršča po stopnji njihove razvitosti. Pri tem se indeks razvojne ogroženosti pojmuje kot relativni kazalnik razvitosti razvojne regije, ki se izračuna na podlagi obtežitve kazalnikov razvitosti, ogroženosti in razvojnih možnosti. Sklep za spremljanje in vrednotenje sam po sebi ni ključen, je pa pomemben za oceno regionalne politike v celoti ter razporeditev neposrednih in posrednih spodbud, saj omogoča primerjavo razvojnih teženj tako med posameznimi leti kot tudi med regijami.
- Splošni pogoji poslovanja Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podežolja so zapisani v pravilniku, ki določa splošne pogoje, merila, način, namen in postopek dodeljevanja spodbud javnega sklada. Z njim so določeni in opredeljeni tudi način reševanja vlog in prošenj za spreminjanje pogojev dodeljevanja spodbud, arhiviranje, poslovna tajnost ter obveščanje javnosti o dodeljevanju spodbud. Skladno z ustanovnim aktom tudi ta pravilnik obvezuje sklad, da vodi evidence vseh dodeljenih sredstev in drugega poslovanja Javnega sklada ter arhive vseh predloženih in izdanih listin. Javni sklad mora zagotoviti računalniško podporo za spremljanje evidenc in arhivov iz prejšnjega odstavka.

Z omenjenimi evidencami je možno locirati spodbujane projekte in opraviti revizijo poslovanja Javnega sklada, praktično nobene pozornosti pa ni namenjene spremljanju in vrednotenju spodbud.

- Pravilnik o namenih porabe, merilih in pogojih za dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij občin, ki določa namene porabe, merila in pogoje za dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij občin v lokalno javno infrastrukturo ter investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občin, uvrščenih v načrte razvojnih programov občinskih proračunov (v nadaljnjem besedilu sredstva) in upravičene stroške teh investicij.

Pravilnik v poglavju o porabi sredstev in zagotavljanju namenske porabe sredstev določa, da mora pogodba vsebovati določbe o zagotavljanju namenske porabe sredstev in možnosti izvajanja kontrole namenske porabe sredstev. S tem so v pravilniku opredeljena določila, ki zahtevajo določbe o namenski porabi sredstev in o izvajanju kontrole, s čimer se odpira možnost za preverjanje porabe, ni pa podrobneje opredeljenih meril in ukrepov za spremljanje in vrednotenje zlasti fizičnih rezultatov izvedenih aktivnosti.

Na podlagi določil, ki jih za spremljanje in vrednotenje regionalne politike vsebujejo zgoraj omenjeni pravni akti, lahko ugotovimo, da je sistemski okvir za spremljanje in vrednotenje slovenske regionalne politike razmeroma ustrezno opredeljen, pristojnosti pa jasno določene. Kljub temu se v praksi ne izvajata skladno s pričakovanji, saj ni ne sistematičnega spremljanja ne vrednotenja. Pri že izvedenih vrednotenjih je zaznati številne pomanjkljivosti, ki jih gre na eni strani pripisati premalo zahtevnim naročnikom, na drugi pa premalo usposobljenim in ne dovolj strokovnim izvajalcem. Pri vrednotenju je velika ovira tudi neustrezno spremljanje, saj to v nemalo primerih ne zagotavlja podatkov, ki jih pri vrednotenju potrebujemo.

Čeprav sta spremljanje in vrednotenje pomembni sestavini projektnega oziroma programskega cikla, stanje na področju spremljanja in vrednotenja regionalne politike tega ne potrjuje. Če je bila leta 1999, ko se je začelo z evropsko primerljivim spodbujanjem skladnega regionalnega razvoja, neizkušnost še ustrezen in sprejemljiv izgovor, za to po skoraj desetih letih lastnih izkušenj ter številnih priporočilih in vzgledih iz drugih držav članic ne more biti več opravičila. S tem, ko se je znova sprejelo programske dokumente, ki sistemov spremljanja in vrednotenja nimajo ustrezno urejenih, in ko istočasno spremljanju razvojnih aktivnosti namenjen centralni informacijski sistem ne zagotavlja kakovostnega spremljanja, se je sistematično spremljanje in vrednotenje slejkoprej prestavilo v finančno perspektivo po letu 2013.

7 Spremljanje slovenske regionalne politike

V praksi poznamo zlasti spremljanje projektov, ukrepov in programov. Spremljanje posameznih razvojnih politik temelji na spremljanju kontekstnih kazalnikov,

medtem ko spremljanje posameznih politik na podlagi kazalnikov izvajanja ni razširjeno. Za to so po našem mnenju naslednji bistveni razlogi:

- politike pogosto niso jasno opredeljene (prepletanje številnih ukrepov in številnih izvajalskih agencij),
- spremljanje aktivnosti s pomočjo kazalnikov izvajanja temelji na zbiranju podatkov »od spodaj navzgor«, kar zahteva jasno opredelitev aktivnosti (ciljna skupina, časovnica, finančna sredstva, upravičene aktivnosti, cilji, kazalniki, povezava z ostalimi aktivnostmi ...).

Brez jasno opredeljenih aktivnosti, povezanih v celovit sistem razvojnega načrtovanja, razvojnih politik ni možno realno spremljati, niti ni mogoče opraviti ustreznih vrednotenj. Imamo torej dve možnosti:

- 1. Razvojne politike lahko spremljamo s pomočjo kontekstnih kazalnikov. To je možno le v primeru, če domnevamo, da so učinki, rezultati in vplivi posameznih politik tako veliki, da je realno pričakovati vpliv na kontekstne kazalnike.
- 2. Razvojno politiko spremljamo s pomočjo kazalnikov izvajanja. To zahteva naslednje:
 - jasno opredelitev posamezne razvojne politike,
 - jasno opredelitev aktivnosti,
 - jasno opredelitev odgovornosti,
 - jasno opredelitev časovnice in
 - jasno opredelitev koordinacije med posameznimi izvajalci (ministrstva).

Tudi pri spremljanju slovenske regionalne politike je treba razlikovati med delom EU in slovenskim delom. Del EU se spremlja v Informacijskem sistemu Agencije Republike Slovenije za regionalni razvoj (ISARR), ki po letih težav, zlasti zaradi pomanjkanja sredstev, postaja operativen.

ISARR predstavlja informacijsko podporo za spremljanje in poročanje o izvajanju EPD in podpira ključne funkcije načrtovanja ter poročanja na ravni programov in projektov, pri čemer slednji v primeru 2. in 3. prednostne naloge predstavljajo agregacijo pogodb na ravni instrumentov. Delovanje sistema ISARR še vedno temelji na načelu centralnega vnosa podatkov in izpisov poročil na SVLR, razen v primeru 3. prednostne naloge in delno 2. prednostne naloge (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve), kjer končni uporabnik neposredno (*on-line*) izvaja vnose podatkov, prav tako neposredno v sistemu ISARR del certifikacije zahtevkov za povračilo in zahtevkov za plačilo izvaja plačilni organ.

Sistem ISARR predstavlja informacijsko podporo za spremljanje in poročanje o izvajanju operativnih programov ter podpira ključne funkcije načrtovanja in poročanja od ravni programov, razvojnih prioritet do ravni operacije. Delovanje sistema trenutno temelji na načelu centralnega vnosa podatkov in izpisov poročil na SVLR.

V letu 2007 je ISARR za spremljanje in poročanje o izvajanju OP omogočal:

- podporo procesu javnih razpisov za dodeljevanje sredstev,

- zbiranje podatkov, zajetih pred odprtjem Načrta razvojnih programov (NRP), to je načrtovanih podatkov,
- prenos finančnega načrta na ravni projekta oziroma operacije iz informacijskega sistema Ministrstva za finance – MFERAC),
- spremljanje finančnih izplačil iz proračuna (povezava z računovodskim sistemom MFERAC,
- vnos doseženih ciljev in aktivnosti,
- podpora izvajanju vračil,
- vnos napovedi o izplačilih, zahtevkih za povračilo in zahtevkih za plačilo,
- on-line povezavo s centralnim registrom prebivalstva,
- izpis obrazcev za prijavo prednostnih usmeritev, instrumentov in operacij,
- izpis dinamičnih oziroma vrtljivih tabel iz modula za analizo podatkov ...

V letu 2007 je bila uspešno izvedena prva faza modula za vnos podatkov (MVP) v spletni tehnologiji. Z izgradnjo in izvedbo MVP bo omogočen neposreden vnos podatkov vsem institucijam, ki so vključene v izvajanje OP in iz lastnih informacijskih sistemov ne zagotavljajo potrebnih podatkov v elektronski obliki. Vzpostavljena je bila potrebna infrastrukturna oprema in nakup licenc za dostop do sistema ISARR prek svetovnega spleta in izvedena nadgradnja podatkovnega modela za podporo specifikam finančne perspektive 2007–2013.

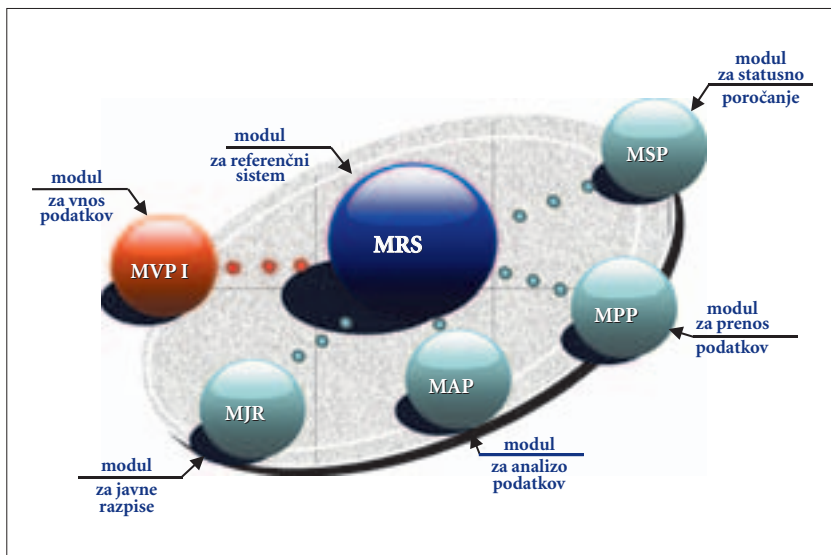
S ciljem uspešne podpore izvajanju OP je bila v letu 2007 izdelana projektna in investicijska dokumentacija za razvoj in vzdrževanje informacijskega sistema ISARR v triletnem obdobju. Izdelana je bila razpisna dokumentacija, izvedeno javno naročilo in sklenjena pogodba z izvajalcem za triletni projekt, s čimer je vzpostavljeno ustrezno okolje za zaokrožitev razvoja sistema ISARR, delovanje Centra za pomoč uporabnikov, redno izobraževanje uporabnikov in s tem decentralizacijo uporabe sistema ISARR v finančni perspektivi 2007–2013.

Sistem ISARR je sestavljen iz naslednjih modulov:

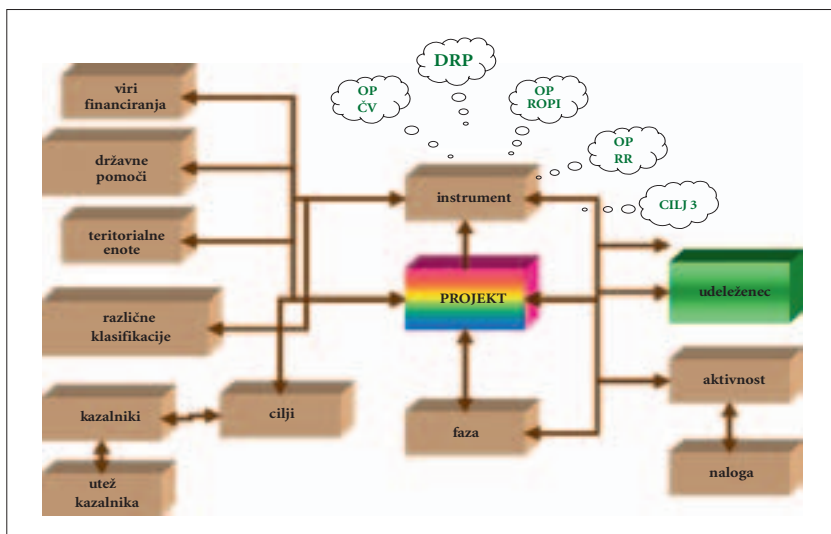
- MAP – modul za analize podatkov (jedro sistema),
- MRS – modul za referenčni sistem (načrtovanje na vseh ravneh, administracija, nastavitve),
- MJR – modul za javne razpise,
- MVP – modul za vnos podatkov,
- MPP – modul za prenos podatkov,
- MSP – modul za statusno poročanje.

Sistem ISARR načeloma na enem mestu podpira spremljanje in izvajanje vseh razvojnih programov oziroma razvojnih politik v državi.

Smiselno bi bilo, da bi v sistem ISARR vključili vse programe slovenske regionalne politike (na primer 21. člen ZFO-1, Sofinanciranje projektov osnovne komunalne infrastrukture v romskih naseljih, Programa spodbujanja razvoja v Posočju 2007–2013 (SOČA 2013)), saj bi to omogočilo lažje spremljanje in vrednotenje slovenske regionalne politike.



Slika 4: Zgradba informacijskega sistema ISARR (Devjak in Košir 2007).



Slika 5: Področja delovanja sistema ISARR (Devjak in Košir 2007).

Potrebno je omeniti, da je Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano za Program razvoja podeželja Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 razvilo lasten informacijski sistem, ki vsebuje tudi informacije, pomembne za oceno vpliva javnih politik na regionalni razvoj, še posebej:

- Os 3: Kakovost življenja na podeželju in diverzifikacija podeželskega gospodarstva s ciljem spodbujanja zaposlovanja in ustvarjanja novih delovnih mest v kmetijskih in s kmetijstvom povezanih dejavnostih na podeželju ter s podporami urejanju podeželskih naselij in njihove kulturne dediščine pospešiti razvoj podeželja, ki vodi v dvig dohodkov in življenjske ravni v podeželskih skupnostih.
- Os 4: Izvajanje pristopa LEADER.

Pomembne so tudi aktivnosti drugih politik, kot so aktivna politika zaposlovanja, varovanja okolja (upravljanje z zavarovanimi območji), vzpostavitev gospodarskih središč, štipendiranja, turistična politika ... Nekatere politike so bolj zaoblete v informacijskih sistemih (na primer APZ.net), nekatere politike pa niso vzpostavljene, zato se tudi ne spremlja in vrednoti učinkov, rezultatov in vplivov (na primer upravljanje z zavarovanimi območji).

7.1 Priporočila za boljši sistem spremljanja regionalne politike

Za uspešno delovanje sistema spremljanja potrebujemo ustrezen nabor kazalnikov, jasno razdelitev odgovornosti in ustrezen informacijski sistem.

Na podlagi preteklih izkušenj in analize kazalnikov, vključenih v regionalne razvojne programe v obdobju 2007–2013, ugotavljamo naslednje pomanjkljivosti spremljanja:

- pomanjkanje skladnosti med navedenimi cilji in kvantificiranimi kazalniki kot posledica nerazumevanja razlik med cilji, napovedmi (trendi) in nameni (željami),
- uporaba kazalnikov vplivov, na katere imajo predložene aktivnosti majhen ali zanemarljiv vpliv,
- uporaba kazalnikov vplivov, kjer vpliv aktivnosti ni natančno določen,
- odsotnost oziroma groba kvantifikacija ciljev, ker aktivnosti na ravni ukrepov še niso v celoti določene,
- pomanjkanje nujno potrebnih izhodiščnih podatkov,
- slabe predstavitve in obrazložitve predlaganih kazalnikov,
- nerazumevanje vloge kazalnikov.

Pri določanju vrednosti kazalnikov sta potrebna realizem in konzervativizem. Za doseg postavljenih ciljev je potrebna tudi kritična masa aktivnosti, zato moramo določiti njihov minimalen obseg. Kvantifikacijo posameznega kazalnika je treba upravičiti tako z izkušnjami iz preteklih projektov kot z rezultati vrednotenja podobnih ukrepov in programov. V Sloveniji zaradi zanemarjanja pomena spremljanja in vrednotenja tudi nimamo ustreznih predpostavk (na primer povprečna subvencija za ustanovitev podjetja, povprečna subvencija za brezposelnega, povečanje prihodkov,

potrebno za ohraneno delovno mesto v obstoječih malih in srednjih podjetjih). Zavedati se je treba, da je zaradi narave, lokacije, pogojev in časa izvedbe vsak projekt specifičen, zato ne moremo določiti natančnega razmerje med vložkom, učinkom, rezultatom in vplivom. Lahko postavimo zgolj določena navodila, temelječa na izkušnjah. Pri tem je priporočljivo preverjanje končnih vrednosti kazalnikov s podobnimi projekti in ukrepi (na primer stroški na delovno mesto, število novih oziroma ohranjenih delovnih mest). Upoštevati je treba tudi čas trajanja, saj so rezultati vidni šele čez nekaj časa (na primer zasedenost poslovne cone).

Pri oblikovanju sistema spremljanja se je treba zavedati:

- 1. Izbor in uporaba kazalnikov je zahtevna naloga (vzročno-posledična povezanost, metodološki problemi, problem časa).
- 2. O kazalnikih je treba razmišljati že v fazi programiranja.
- 3. Težave pri opredeljevanju kazalnikov so lahko tudi rezultat pomanjkljivosti projekta.
- 4. Pri vzpostavitvi delujočega sistema spremljanja lahko veliko pripomorejo odgovorna ministrstva. Tako bi bilo smiselno pripraviti enoten nabor ključnih kazalnikov, ki bi bili pri vzpostavitvi sistema kazalnikov namenjeni za regionalno razvojne programe in tudi druge programske dokumente. Kazalnike bi bilo smiselno razvrstiti po področju (na primer proizvodni sektor, človeški viri, infrastruktura, ostalo) in vrsti (kazalnik vložka, kazalnik učinka, kazalnik rezultata, kazalnik vpliva, kazalnik konteksta) uporabe. Predložen nabor izbranih kazalnikov bi lahko pomagal tudi prijaviteljem pri pripravi projektnih predlogov.
- 5. Vzpostaviti je treba ustrezne institucije, metodologije in usposobiti kadre. Tako ne bi smela biti odobrena noben projekt in noben programski dokument, ki nima ta ustrezno pripravljenega sistema kazalnikov.
- 6. Pripraviti je treba ustrezne metodološke priročnike za postavljanje ustreznih kazalnikov. To vključuje tako nabor kazalnikov, njihovo uporabnost za posamezno vrsto aktivnosti in opis metodologije zbiranja ustreznih podatkov kot tudi predvidene referenčne vrednosti (na primer povprečna cena komunalne opreme kvadratnega metra zemljišča, stroški enega delovnega mesta). Poleg metodoloških priporočil bo treba usposabljal tudi prijavitelje projektov, pa tudi zaposlene v javni upravi.
- 7. Dokončno bi bilo treba vzpostaviti ustrezen centralni informacijski sistem, ki bi omogočal enostavnejše spremljanje in pozneje tudi pripravo ustreznih analiz.

Z vidika slovenske regionalne politike predlagamo naslednje:

- spremljanje slovenske regionalne politike naj temelji zlasti na realnih programskih kazalnikih, saj statistični kazalniki izražajo kontekst, ne pa rezultate in vplive regionalne politike,
- uporabo metodologij, predpisanih s strani EU za spremljanje in vrednotenje programov kohezijske politike,
- povezavo kohezijske politike in »domače« regionalne politike; v ISSAR vključiti tudi ukrepe, financirane iz domačih sredstev.

8 Vrednotenje slovenske regionalne politike

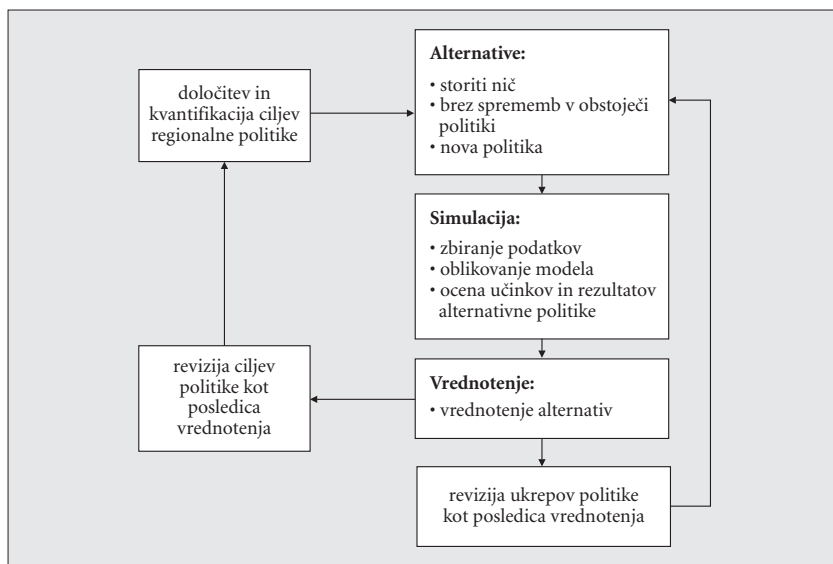
Regionalna politika je ena izmed politik države. Kljub različnim definicijam in pogosto različnemu razumevanju politike je to javna politika, pri kateri se uporabljajo javna sredstva. Zaradi uporabe javnih sredstev na posamezne faze regionalne politike ne moremo gledati izolirano, ampak jo moramo obravnavati v kontekstu javno-finančne politike ter proračunskih pravil (državni proračun, občinski proračuni).

Vsaka država si vsaj načeloma prizadeva, da bi spodbujala učinkovitost in uspešnost pri porabi javnih finančnih sredstev. Čeprav so pravilnost, učinkovitost in uspešnost razvojnih programov že dolgo predmet zanimanja tako strokovne kot laične javnosti, so šele v zadnjih letih pridobile pomen, zlasti zaradi potreb po omejevanju javnih izdatkov in opredelitve vloge javnega sektorja v družbi.

Države poskušajo izboljšati finančno upravljanje pri proračunskih uporabnikih, povečati prožnost in vpeljati programsko oziroma h konkretnim rezultatom usmerjeno upravljanje. V ta namen so bili izoblikovani mehanizmi spremljanja in vrednotenja.

Če hočemo vrednotiti regionalno politiko, potrebujemo naslednje:

- jasno opredeljene cilje regionalne politike, ki naj bodo čimbolj kvantificirani (kazalnik, vrednost, čas),
- možne alternative pri izvajanju regionalne politike in njihove stroške,



Slika 6: Proces vrednotenja politike (Armstrong in Taylor 2000, 365).

- ocene potencialnih učinkov, rezultatov in vplivov regionalne politike na podlagi predloženih alternativ,
- izbor najboljše opcije na podlagi ocene učinkov, rezultatov in vplivov regionalne politike.

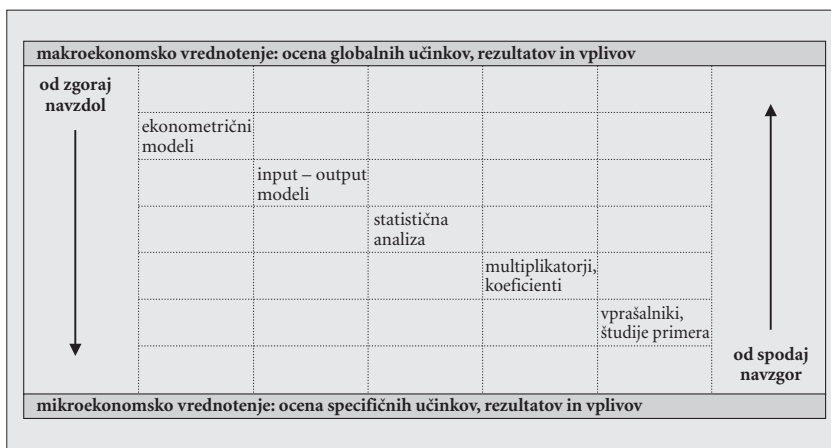
Poudariti je treba, da vrednotenje ni enkratni dogodek, temveč ga moramo opraviti pred začetkom izvajanja aktivnosti (*ex-ante*), med izvajanjem (*mid-term*) in po koncu izvajanja aktivnosti (*ex-post*). S tem je vrednotenje sestavni del vsakega programskega oziroma projektnega cikla, kakor tudi del vsake politike.

V teoriji ni enotnega mnenja o najboljšem načinu vrednotenja regionalne politike. Težava je v njeni multidisciplinarnosti. Regionalna politika je pogosto politika spodbujanja socialnoekonomskega razvoja na mezo ravni. Postavlja se tudi vprašanje, v kateri fazi oblikovanja in izvajanja regionalne politike želimo izpeljati vrednotenje.

Razlikujemo dva vidika vrednotenja regionalne politike (slika 7):

- makroekonomsko vrednotenje in
- mikroekonomsko vrednotenje, to je vrednotenje posameznih instrumentov regionalne politike.

Regionalna politika je sestavljena iz različnih programov oziroma ukrepov, zato jo je treba jasno opredeliti, kar ni vedno lahko. To velja še zlasti, če želimo preučiti politike, ki imajo posredne učinke. Ker spremljanje in vrednotenje temeljita predvsem na pristopu od spodaj navzgor, to zahteva tudi jasno definiranje ukrepov, uporabljenih sredstev, namenov, uporabljenih instrumentov, prejemnikov (ciljnih skupin). Zato bi bilo priporočljivo (potrebno) ponovno uvesti poročilo o regionalnem razvoju.



Slika 7: Izbor metod vrednotenja (Armstrong, Wells in Woolford 2002, 35).

Na področju vrednotenja slovenske regionalne politike velja zaenkrat dvojni režim. Evropski del je pokrit z načrtom vrednotenja, kar pa ne velja za ukrepe, ki se v celoti financirajo iz domačih sredstev. Ker je takšno stanje nesprejemljivo, predlagamo naslednji pristop:

1. Vsako leto naj se pripravi poročilo o regionalnem razvoju, ki naj vsebuje vse potrebne informacije o izvedbi posameznih programov (ukrepov). V poročilu naj se spremlja tudi doseganje ciljev Strategije regionalnega razvoja Slovenije. Za lažje spremljanje bi bilo treba v sistem ISARR vključiti tudi ukrepe, financirane iz domačih sredstev (na primer 21. člen ZFO-1, Sofinanciranje projektov osnovne komunalne infrastrukture v romskih naseljih, Programa spodbujanja razvoja v Posočju 2007–2013 (SOČA 2013)).
2. Za vsak program naj se v sorazmerno kratkem času pripravi tudi vrednotenje (lahko tudi za več programov skupaj). To velja tudi za financiranje lokalne infrastrukture po 21. členu ZFO-1. Najpomembnejše bo vrednotenje 4. razvojne prioritete »RAZVOJ REGIJ«.
3. Oцени naj se tudi vpliv ostalih politik na regionalni razvoj, saj imajo nekatere pomemben vpliv na doseganje ciljev regionalne politike. Pri vrednotenjih ostalih razvojnih prioritet iz operativnih programov naj se izpostavi regionalna komponenta, kar mora biti jasno določeno v razpisni dokumentaciji.
4. Na podlagi vseh pridobljenih gradiv naj se pripravi vrednotenje slovenske regionalne politike, saj je le tako mogoče vzpostaviti povezavo med doseganjem ciljev regionalne politike in politikami države.

Opozoriti je treba tudi na potencialne težave pri uresničevanju 16. člena Uredbe o regionalnih razvojnih programih. Ta določa, da je za spremljanje RRP in vrednotenje njegovih učinkov odgovoren regionalni razvojni svet, ki vrednotenje izvede v sodelovanju z neodvisno strokovno institucijo. Glede na dejstvo, da se izvaja le del regionalnih razvojnih programov in da se večina projektov sofinancira v okviru razvojne prioritete Razvoj regij, naročanje takih vrednotenj ni potrebno. Nujno pa je poročanje (letna poročila in končno poročilo) o izvajanju RRP, kjer bi bilo treba oceniti uspešnost (stopnja, obseg) uresničevanja RRP-ja.

V Sloveniji mora vrednotenje nasploh in s tem tudi vrednotenje regionalne politike pridobiti veliko pomembnejšo vlogo kot doslej, saj vse tuje izkušnje kažejo, da se z njim izboljša kakovost programskih dokumentov in projektov. Glavni razlogi za uvajanje vrednotenja v RS so:

- potreba po ustrežnejšem, učinkovitejšem in uspešnejšem trošenju javnih sredstev,
- potreba po tesnejšem stiku javne uprave in ostalih interesnih skupin; vrednotenje zahteva vključevanje neodvisne stroke, uporabnikov, izvajalcev in ostalih interesnih skupin, kar pomeni vzpodbudo za izboljšano izvajanje nalog,
- zahteve Evropske komisije.

Sistematično uvažanje vrednotenja pa ni enostavno, saj zahteva:

- znatne vire (človeške, finančne), če želimo, da so vrednotenja koristna,
- znanje in izkušnje,
- interes in kapacitete tako na strani povpraševanja po vrednotenjih kot na strani njihove ponudbe,
- zelo natančno načrtovanje (časovno, vsebinsko), predvsem pa je treba izvesti vrednotenje pravočasno, dokler imajo rezultati vrednotenja vpliv na programiranje in/ali izvedbo,
- podporo najvišjih ravni (na primer Vlada, minister), priporoča pa se tudi zakonska podpora vrednotenju, kot je primer na Nizozemskem in v EU-ju,
- sistematično diseminacijo rezultatov vrednotenj.

Razviti je treba kulturo vrednotenja (v tujini zanjo uporabljajo angleški izraz *evaluation culture*) kar pa je dolgotrajen in nikoli dokončan proces. Nekatere aktivnosti SVLR sicer gredo v pravilno smer, vendar bi bilo po našem mnenju potrebno:

- omogočiti dolgoročno usposabljanje enote, ki je odgovorna za spremljanje in vrednotenje operativnih programov (usposabljanja doma in še zlasti v tujini, gostovanje v tujini, saj delo v taki enoti zahteva mešanico teoretičnega, praktičnega in organizacijskega znanja),
- izdelati bazo vrednotenj (dosedanjih vrednotenj v RS, primere vrednotenj iz tujine),
- pripraviti metodološke priročnike (opis posameznih metod, opis vrednotenja posameznih aktivnosti, sistem kazalnikov),
- zagotoviti naročilo in izvedba nekaterih vrednotenj, povezanih z izvedbo operativnih programov in predvsem programov oziroma ukrepov regionalne politike.

8.1 Sistemi vrednotenja programov regionalne politike

Ko govorimo o sistemih vrednotenja, imamo v mislih sistem predhodnega vrednotenja, sistem vmesnega ali sprotnega vrednotenja in sistem končnega vrednotenja. Predhodno vrednotenje in njegove temeljne značilnosti smo opisali že v predstavitvi delovnega dokumenta Evropske komisije, ki se nanaša na to vrednotenje, zato ga na tem mestu podrobneje ne predstavljamo.

Osredotočamo se na vmesno oziroma sprotno vrednotenje in končno vrednotenje, ki se razlikujeta zlasti v poudarkih.

Pri opredelitvi vmesnega in končnega vrednotenja predlagamo uporabo dveh delovnih dokumentov Evropske komisije:

- *Working paper No. 8: The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions* za obdobje 2000–2006,
- *Working Document No. 5: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period* za obdobje 2007–2013.

Uredba Sveta št. 1083/2006 določa tri vrste vrednotenja, to je predhodno, vmesno in končno (podobno kot v obdobju med letoma 2000 in 2006), glede na funkcijo vrednotenja samega pa razlikuje tudi med strateškim in operativnim vrednotenjem. Strateška vrednotenja so namenjena analizi izvajanja posameznega programa ali skupine programov glede na nacionalne in EU prioritete, medtem ko je operativno vrednotenje namenjeno izvajanju posameznega operativnega programa. Obe vrednotenji lahko sestavljata enotno evalvacijsko poročilo.

Working Document No 5: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming spreminja terminologijo, saj namesto vmesnega vrednotenja uporablja izraz *on-going evaluation*, ki ga lahko prevedemo kot 'sprotno vrednotenje', čeprav ga Uredba Sveta št. 1083/2006 ne pozna. Preskok iz vmesnega na sprotno vrednotenje je pomemben zaradi poudarjanja potrebnosti vrednotenj, ki ne smejo biti zgolj posledica zakonskih zahtev, temveč posledica potreb uporabnikov. Še vedno pa razlikuje strateško in operativno vrednotenje.

Odgovorni organ za vzpostavitev sistema spremljanja in vrednotenja operativnih programov je organ upravljanja. V Sloveniji je skladno s sistematizacijo Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko za področje vrednotenja odgovoren Urad za kohezijsko politiko, konkretneje njegov Sektor za sistem in nadzor.

Vmesno (sprotno) vrednotenje: Vloga vmesnih vrednotenj je sledenje izvajanju operativnih programov in zaznavanje sprememb v zunanjem okolju z namenom boljšega razumevanja doseženih učinkov in rezultatov, kot tudi zagotavljanje napredka pri doseganju dolgoročnih ciljev, vključno s predložitvijo popravljalnih ukrepov. Da bi lahko imelo sprotno vrednotenje resnični vpliv na izvajanje programov, sofinanciranih s strani kohezijske politike, je potrebna tesnejša povezava tako med spremljanjem in vrednotenjem kot tudi med spremljanjem, vrednotenjem in odločitvami ustreznih organov.

Skladno z Načrtom vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007–2013 se v celotni finančni perspektivi vmesno vrednotenje izvede enkrat do dvakrat in se osredotoča zlasti na doseganje ciljev programa, medtem ko z vidika ostalih parametrov, kot so na primer učinkovitost izvajanja, podrobnejša analiza reševanja nekaterih problemov, analiza zaradi kompleksnosti ... ureditev ni dovolj podrobna (Načrt vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007–2013: Cilj 1 2008, 13).

Operativni programi so v času priprave in izvajanja predmet predhodnega, vmesnih tematskih ter končnega vrednotenja. Medtem ko je za končno vrednotenje operativnih programov, ki mora biti zaključeno do 31. 12. 2015, odgovorna Komisija, so za predhodno ter vmesna operativna in strateška vrednotenja odgovorne države članice.

Zanimivo je, da je Evropska komisija v obdobju med letoma 2000 in 2006 vsaj metodološko večji poudarek kot vmesnemu in končnemu vrednotenju namenila predhodnemu vrednotenju. Podobno je tudi v obdobju med letoma 2007 in 2013.

Evropska komisija je za vmesno vrednotenje programov v obdobju med letoma 2000 in 2006, sofinanciranih iz strukturnih skladov, pripravila ustrezno metodologijo, objavljeno v dokumentu *Working paper No. 8: The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions*. Po njej ima vmesno vrednotenje naslednje faze:

- 1. ugotovitve preteklih vrednotenij,
- 2. preveritev veljavnosti začetne SWOT analize,
- 3. preveritev ustreznosti in skladnosti strategije,
- 4. uspešnost in učinkovitost programa ter pričakovani socialnoekonomski učinki, na tej podlagi pa vrednotenje ustreznosti politike in alokacije finančnih sredstev,
- 5. kakovost sistema izvajanja in spremljanja,
- 6. pričakovan socialnoekonomski učinek ter utemeljitev predložene politike in alokacije finančnih sredstev,
- 7. vrednosti kazalnikov, določenih za alokacijo rezerve na podlagi doseženih rezultatov (*performance reserve*), kar je bilo aktualno v obdobju med letoma 2004 in 2006.

Splošni cilj vmesnega vrednotenja je ovrednotenje doseženih rezultatov različnih aktivnosti znotraj programa in priprava predlogov sprememb programa, da bi ta dosegel prej zastavljene cilje. Če se splošni cilj še bolj podrobno razdeli, potem imamo naslednje cilje:

- ocena ustreznosti predloženega programa za reševanje problemov regije ali sektorja, pri čemer se na podlagi preveritve analize predhodnega vrednotenja in obstoječih razmer oceni ustreznost izbranih prioritet in nato ustreznim organom predlaga potrebne spremembe;
- ocena skladnosti in ustreznosti prioritet in ciljev, ocena aktivnosti, opravljenih od vmesnega vrednotenja in stopnja uresničitve zastavljenih ciljev v luči novih razmer, pri čemer je treba preveriti notranjo in zunanjo skladnost dokumenta, kakor tudi ustreznost strategije za reševanje problemov, ki jih ima posamezno območje; izkušnje z izvajanjem dokumenta že omogočajo prvo oceno ustreznosti izbrane strategije;
- ocena kvantifikacije ciljev, še zlasti z vidika podpore spremljanju in vrednotenju, pri čemer je treba oceniti uspešnost kvantifikacije ciljev: ali so ključni kazalniki ustrezni (ali obstoji povezava med aktivnostmi in kazalniki?), ali so cilji še vedno ustrezni, ali je ustrezna dosegljivost informacij in ali so potrebne kakšne spremembe;
- ocena upoštevanja horizontalnih prioritet (enakost možnosti, trajnostni razvoj, informacijska družba) pri izvajanju dokumenta, pri čemer je treba opredeliti, kako so horizontalne prioritete vključene v izvajanje aktivnosti in kako bi bilo možno njihovo vključenost še okrepiti;
- analiza ustreznosti sistemov izvajanja in spremljanja, s katero je že možno ovrednotiti učinkovitost in uspešnost sistemov izvajanja (postopke, merila izbora) in spremljanja (rednost, točnost in kakovost podatkov, organizacija spremljanja).

V Sloveniji sta bili leta 2006 opravljeni dve vmesni vrednotenji, in sicer:

- vmesno vrednotenje 3. prednostne naloge Enotnega programskega dokumenta: Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva, ki ga je opravil Inštitut za ekonomska raziskovanja,
- vrednotenje ukrepov Evropskega socialnega sklada za leto 2004 in 2005, ki ga je opravil Center za promocijo znanja, vendar ta ni v celoti sledil priporočeni metodologiji.

Evropska komisija za finančno perspektivo 2007–2013 ni pripravila posebne metodologija za sprotno vrednotenje, saj *Working Document No 5: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period* opredeljuje predvsem:

- odgovornost za izvedbo sprotnih vrednotenj,
- načrtovanje procesa sprotne vrednotenja,
- upravljanje s procesom sprotnih vrednotenj, ne pa tudi metodologije sprotne vrednotenja.

To je vsaj deloma razumljivo, saj vsako vrednotenje odpira nova vprašanja (razlika med strateškimi in operativnimi vrednotenji), vendar pa nobeno ne bi smelo zaobiti temeljnih meril vrednotenja, to je že omenjenih ustreznosti, učinkovitosti, uspešnosti, koristnosti in trajnosti.

Glede na izkušnje iz obdobja med letoma 2000 in 2006 predlagamo šest faz vmesnega vrednotenja razvojnih dokumentov regionalne politike:

1. Analiza rezultatov iz predhodnih vrednotenj.
2. Veljavnost analize prednosti in slabosti, predstavljene v predhodnem vrednotenju. Namen analize je potrditi, da so programske prednostne naloge, ugotovljene s SWOT analizo v predhodnem vrednotenju, glede na obstoječe potrebe še vedno ustrezne. Preverjena mora biti nadaljnja veljavnost analize in podana morajo biti priporočila za njeno morebitno dopolnitev. To poglavje mora biti razmeroma kratko, še zlasti, če ni bilo nikakršnih sprememb razmer oziroma ni bilo nobene relevantne informacije, ki bi imela pomemben vpliv na predhodno analizo. Ključne vsebine vmesnega vrednotenja v tej fazi so naslednje:
 - vrednotenje veljavnosti postavljenega prednostnega reda glavnih problemov, ki morajo biti rešeni, kakor tudi nujnosti morebitnih sprememb zaključkov analize, ki morajo biti sprejeti,
 - vrednotenje ustreznosti skladnosti med cilji strategije in ugotovljenimi problemi,
 - identifikacija novih dejavnikov, ki pospešujejo ekonomsko in socialno kohezijo, ohranjanje okolja, enake možnosti za moške in ženske ter druge identificirane prioritete.
3. Vrednotenje ustreznosti in skladnosti izbrane razvojne strategije. V okviru vmesnega vrednotenja je možno na podlagi prve in druge faze oceniti ustreznost in skladnost izbrane strategije. Pomembni sta tako notranja (skladnost dokumenta)

kot zunanja skladnost (skladnost z domačimi politikami in politikami EU). V tej fazi sta ključni naslednji vsebini vmesnega vrednotenja:

- veljavnost logičnega modela (ustreznosti) in skladnosti strategije,
 - skladnost ciljev na posamezni ravni.
4. Količinsko ovrednotenje ciljev, to je učinkov, rezultatov in vplivov. Vmesno vrednotenje mora ugotoviti uspešnost kvantifikacije ciljev, tudi v povezavi s cilji programskih dokumentov. Prav tako mora analizirati kazalnike spremljanja ukrepov (prednostnih usmeritev) in prednostne naloge (razvojne prioritete) ter predlagati morebitne popravke, še zlasti, če je kakšen kazalnik močno odvisen od zunanjih dejavnikov. Vmesno vrednotenje mora podati tudi informacije o vplivu ciljev ukrepov na horizontalne prioritete, kot so enakost moških in žensk, trajnostni razvoj in ostale horizontalne prioritete, če so le-te določene. V tej fazi so ključne naslednje vsebine vmesnega vrednotenja:
- analiza ustreznosti kazalnikov, s katerimi so količinsko ovrednoteni cilji in glavna neskladja,
 - presoja ustreznosti kazalnikov za spremljanje enakih možnosti za moške in ženske, trajnostnega razvoja in drugih horizontalnih ciljev,
 - analiza ustreznosti zbiranja podatkov za spremljanje (zanesljivost, pravočasnost),
 - analiza uporabnosti kazalnikov za natančen in pravočasen prikaz izvajanja prednostne naloge.
5. Vrednotenje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja ter na njuni podlagi vrednotenje politike in razdelitve virov. V tej fazi je treba oceniti uspešnost in učinkovitost izvedenih aktivnosti. Na podlagi doseženih rezultatov se oceni verjetnost oziroma uresničitve (v primeru končnega vrednotenja) zastavljenih (pričakovanih) rezultatov. Na podlagi primerjave med doseženimi in načrtovanimi rezultati se ocenijo uspešnost posameznih ukrepov in prednostne naloge, medtem ko se učinkovitost oceni s primerjavo doseženih rezultatov in vloženih sredstev. V tej fazi so ključne naslednje vsebine vmesnega vrednotenja:
- analiza učinkov in rezultatov, s katero se oceni napredek pri doseganju ciljev,
 - ocena primernosti finančne teže posameznega ukrepa, pripravljene na podlagi prvih rezultatov in pričakovanih vplivov,
 - priprava priporočil za spremembo strukture in finančne teže posameznih ukrepov,
 - ocena učinkovitosti posameznih ukrepov,
 - ocena uspešnosti zasledovanja horizontalnih ciljev (trajnostni razvoj, enakost spolov) in verjetnost, da bodo zastavljeni cilji na tem področju uresničeni,
- Poleg uspešnosti, učinkovitosti, koristnosti in trajnosti je priporočljivo oceniti tudi stranske učinke, na primer:
- nesmotrnost javnih podpor (*deadweight*), ko bi bil projekt izveden tudi brez njih oziroma bi se izvedel pozneje,

- doseganje geografskih realokacij (*displacement*), ko ukrep (projekt) pripomore k odpiranju novih delovnih mest, kar je pozitivno, vendar hkrati ogrozi obstoječa delovna mesta v drugih regijah,
- učinek substitucije (*substitution effect*), ko prejemnik pridobi sredstva na račun neprejemnikov oziroma neupravičencev,
- finančni in vsebinski vzvod aktivnosti (*leverage effect*), ko podpora projektu vzpodbudi nove naložbe.

Omeniti je treba, da je identifikacija stranskih učinkov zelo težavna in je pogosto odvisna od resničnosti odgovorov (vprašalniki, intervjuji) prejemnikov sredstev.

6. Kakovost izvajanja programa ter organiziranost spremljanja in nadzora programa. Vpliv prednostne naloge je odvisen tudi od upravljalnih sposobnosti in delovanja izvajalskih organov (teles), zato mora vmesno vrednotenje pregledati ustreznost in kakovost mehanizmov upravljanja in izvajanja (*management and implementation systems*). Vmesno vrednotenje mora preveriti kakovost izvajanja ter spremljanja in vrednotenja ukrepov/prednostnih usmeritev/prioritet/programa s pomočjo:

- preučitve preglednosti in jasnosti delitve zadolžitev pri upravljanju, spremljanju in vrednotenju,
- preučitve aktivnosti promocije in stopnje seznanjenosti ciljne skupine (zainteresiranih skupin),
- preučitve nadzornih mehanizmov s pomočjo revizijskih poročil ter zabeleženih (ugotovljenih) nepravilnosti in kršitev,
- presoje, ali obstajajo transparentni in kompetitivni postopki ter merila za razvrščanje projektov, tako da so lahko programski cilji glede na razpoložljive finančne vire doseženi na najbolj učinkovit način,
- analize meril za izbor projektov glede na njihovo kakovost in uporabnost, tako da je mogoča presoja, v kolikšni meri odražajo programske cilje,
- analize prispevka partnerjev (sodelovanje socialnih in ekonomskih partnerjev po načelu partnerstva) h kakovosti spremljanja, vrednotenja in izvajanja programa,
- presoje stopnje, do katere je nacionalna zakonodaja, ki podpira izvajanje programa, razvita in skladna s pravnim redom Skupnosti (v primeru EU sofinanciranih programov).

Načeloma so za vrednotenje namenjena sredstva sorazmerna s sredstvi programa, vendar so v primeru pilotnih (demonstracijskih) programov oziroma projektov lahko precej večja. Finančni vidik je odvisen od namena in ciljev vrednotenja.

Končno vrednotenje: Končna vrednotenja so v pristojnosti Evropske komisije in jih izvajajo neodvisni zunanji izvajalci. To seveda ne preprečuje državam oziroma regijam, da izvedejo lastna končna vrednotenja. Enako velja za programe, ki niso sofinancirani iz evropskih sredstev, ampak izključno iz domačih, kakršni so tudi nekateri

programi v Sloveniji. Metodologija končnega vrednotenja je lahko podobna metodologiji vmesnega vrednotenja, smo pa tudi že v končnih vrednotenjih programov, sofinanciranih iz strukturnih skladov v obdobju med letoma 2000 in 2006, priča operativnim vrednotenjem.

Splošna cilja končnega vrednotenja sta ovrednotenje doseženih rezultatov različnih aktivnosti znotraj programa in ocena vplivov financiranih aktivnosti. Zanimajo nas doseženi cilji, kakšna je uspešnost doseganja zastavljenih ciljev, kako smo bili pri tem učinkoviti, kakšne so koristi za ciljne skupine in kako dolgo se bodo brez finančne pomoči aktivnosti še izvajale. Pomembne so tudi izkušnje z izpeljavo programov (evalvacija sistemov upravljanja in izvajanja). Tudi pri končnem vrednotenju predlagamo šest faz:

- 1. Analiza rezultatov iz predhodnih vrednotenj.
- 2. Veljavnost analize prednosti in slabosti, predstavljene v predhodnem vrednotenju, pri čemer je pomemben razvoj (socialnoekonomski, okoljski ...) v opazovanem obdobju. Namen analize je oceniti, ali je na doseganje zastavljenih ciljev vplivalo tudi zunanje okolje (na primer visoka gospodarska rast).
- 3. Vrednotenje ustreznosti in skladnosti izbrane razvojne strategije, pri čemer se v okviru končnega vrednotenja na podlagi prve in druge faze oceni ustreznost in skladnost izbrane strategije.
- 4. Količinsko ovrednotenje ciljev, učinkov, rezultatov in vplivov. Končno vrednotenje mora presoditi uspešnost kvantifikacije ciljev, tudi v povezavi s cilji programskih dokumentov. V tej fazi so ključne naslednje vsebine končnega vrednotenja:
 - analiza ustreznosti kazalnikov, s katerimi so količinsko ovrednoteni cilji in glavna neskladja,
 - presoja ustreznosti kazalnikov za spremljanje enakih možnosti za moške in ženske, trajnostnega razvoja in drugih horizontalnih ciljev,
 - analiza ustreznosti zbiranja podatkov za spremljanje (zanesljivost, pravočasnost),
 - analiza uporabnosti kazalnikov za natančen in pravočasen prikaz izvajanja.
- 5. Vrednotenje uspešnosti in učinkovitosti izvajanja in na podlagi teh vrednotenja politike in razdelitve virov. V tej fazi je treba oceniti uspešnost in učinkovitost izvedenih aktivnosti. Na podlagi doseženih rezultatov se oceni uresničitev zastavljenih (pričakovanih) rezultatov. Na podlagi primerjave med doseženimi in načrtovanimi rezultati se oceni uspešnost posameznih ukrepov in prednostne naloge, medtem ko se učinkovitost oceni s primerjavo doseženih rezultatov in vloženih sredstev. Ta faza je najpomembnejši del končnega vrednotenja. Poleg uspešnosti, učinkovitosti, koristnosti in trajnosti je priporočljivo oceniti tudi stranske učinke.
- 6. Kakovost izvajanja programa in organiziranost spremljanja in nadzora programa, saj je vpliv prednostne naloge odvisen tudi od upravljalnih sposobnosti in delovanja izvajalskih organov/teles, zato mora končno vrednotenje oceniti ustreznost

ter kakovost mehanizmov upravljanja in izvajanja, vključno s problemi, povezanimi s spremljanjem, vrednotenjem, finančno kontrolo, potrjevanjem ...

8.2 Dodatna priporočila za izvajanje vrednotenja

Pri vrednotenju je treba vedno upoštevati tudi naslednja priporočila (Zinöcker 2003):

- pomen vrednotenja je treba jemati resno že od vsega začetka,
- vrednotenje mora biti integralni del planiranja,
- cilji projektov in programov morajo biti jasno opredeljeni, saj so tudi temelj vseh vrednotenj,
- rezultate vrednotenj je treba uporabiti in implementirati,
- zavedati se je treba koristnosti rezultatov vrednotenja in obveznosti upoštevanja priporočil,
- vrednotenje je treba institucionalizirati v zakonski regulativi,
- zagotoviti je treba redno vrednotenje in
- zagotoviti je treba zadostno financiranje za njegovo izvedbo.

Z vidika ravni in časa vrednotenja je treba:

- določiti obseg vrednotenja,
- kombinirati vrednotenje z drugimi členi strateškega planiranja,
- zagotoviti učinkovito načrtovanje vrednotenja,
- vrednotenje izvajati v različnih časovnih obdobjih (določiti, katere programe in kdaj se jih vrednoti ter katere vrste vrednotenj se izvede),
- zagotoviti transparentnost oziroma jasnost kazalnikov in meril že od vsega začetka,
- izdelati sisteme vrednotenja (kdo, kaj, kdaj).

Z vidika metod in orodij vrednotenja je treba:

- propagirati uporabo različnih metod in tudi uvajanje novih (širok nabor metod),
- zbirati relevantne podatke,
- določiti način zbiranja podatkov in njihov transfer že v fazi snovanja projekta.

Z vidika etike vrednotenja je pomembno:

- držati se pravil (primerna izobrazba, nepristranskost in neodvisnost ocenjevalcev; zagotoviti dostojanstvo, spoštovanje in pravice vseh udeležениh),
- promovirati kompetence vrednotenja.

8.3 Standardi vrednotenja

V želji po zagotovitvi kakovosti, primerljivosti, jasnosti in sistematičnosti vrednotenja je poleg sistemov vrednotenja smiselno oblikovati tudi usklajene standarde, ki so podlaga vseh izvedenih vrednotenj. Standarde vrednotenja so izdelala že številna združenja evaluatorjev, pogosto pa se zanje odločajo tudi posamezne organizacije.

Ker mora vrednotenje prevzeti vidnejšo vlogo v programskih ciklih, še zlasti pri projektih, financiranih z državnim denarjem, priporočamo, da standarde vrednotenja svojih razvojnih programov oblikujejo tudi slovenska vlada ali posamezni resorji. Standardi vrednotenja so namreč pomemben pripomoček v številnih primerih (preglednica 7).

Preglednica 7: Standardi vrednotenja kot pripomočki (prirejeno po Zinöckerju 2003).

»policy maker-jem« in strateškim planerjem	pri pripravi programov, pri pripravi pogojev razpisa (<i>terms of reference</i>), pri izbiri evalvatorjev, pri implementiranju rezultatov vrednotenja, v odnosih z javnostmi;
managementu	pri pripravi sistema spremljanja, pri oceni posameznih projektov;
tistim, ki se jih vrednoti	pri pripravi projektnih predlogov, pri načrtovanju projektov, njihove vsebine in časovnice;
evalvatorjem	pri oblikovanju projektov vrednotenj, pri njihovem umeščanju v odnosu do ostalih institucij (naročnikov), pri njihovem umeščanju v odnosu do tistih, ki jih vrednotijo, pri vzpostavljanju informacijskih virov za vrednotenje.

Za zagotovitev učinkovitega sistema vrednotenja je standarde vrednotenja pripravila tudi Evropska komisija. Njihov glavni namen je zagotoviti pravočasno in ustrezno vrednotenje najvišje možne kakovosti in poskrbeti, da so rezultati vrednotenj ustrezno posredovani primernim deležnikom, ki naj jih v največji možni meri uporabijo pri nadaljnjih izboljšavah razvojnih modelov.

V luči teh ciljev so bili standardi uvrščeni v pet kategorij:

- viri in organizacija vrednotenja,
- načrtovanje aktivnosti vrednotenja,
- oblikovanje vrednotenj,
- izvajanje vrednotenj ter
- raba in razširjanje rezultatov vrednotenj.

V praksi so standardi Evropske komisije pripravljeni v obliki smernic. So del Standardov interne kontrole št. 23 o vrednotenju, kar pomeni, da so zavezujoči za vse službe

in direktorate pri Komisiji. Ker pa so ozko usmerjeni na delo Evropske komisije, za uporabo na področju regionalne politike v Sloveniji niso najbolj primerni.

Ob pregledu drugih primernih standardov so se kot primernejši izkazali standardi vrednotenja, ki jih je za vrednotenje svojih razvojnih projektov razvil OECD. Ti se osredotočajo na ključne stebre, potrebne za vrednotenje procesov in postopkov. Za države članice sicer niso zavezujoči, kljub temu pa so pomembno vodilo za kakovostno vrednotenje razvojnih intervencij. Skladno s tem je namen standardov OECD:

- zagotavljanje standardov za procese in produkte vrednotenja,
- omogočanje primerjav vrednotenja med državami,
- zagotavljanje partnerstva in sodelovanja pri skupnih vrednotenjih,
- omogočanje uporabe in prenosa rezultatov vrednotenja v druge države članice ter
- istosmerna prizadevanja na področju vrednotenja.

Poglejmo si natančneje standarde vrednotenja OECD (DAC Evaluation ... 2006). Njihovi glavni vsebinski poudarki so:

- 1. Logični okvir, namen in cilji vrednotenja:
 - Logični okvir vrednotenja pove, za kaj in za koga se pripravlja vrednotenje ter zakaj ob tem času.
 - Namen vrednotenja je skladen z učno vlogo in odgovornostjo vrednotenja (tako na primer pripomore k izboljšavi programov, procesov; preuči smiselnost nadaljnega izvajanja programa).
 - Cilji vrednotenja opredeljujejo, kaj želi vrednotenje doseči.
- 2. Obseg vrednotenja:
 - Obseg vrednotenja je jasno določen z opredelitvijo bistvenih vprašanj, porabljenih denarnih sredstev, časovnega obdobja, tipov intervencij, geografske pokritosti, ciljnih skupin ...
 - Logika intervencij in ugotovitve: evalvacijsko poročilo zgoščeno opiše in oceni logiko intervencij, pri čemer razlikuje med bistvenimi ugotovitvami na ravni vnosov, učinkov, rezultatov in vplivov.
 - Načela vrednotenja: vrednotenje mora upoštevati pet načel za vrednotenje razvojnih aktivnosti, to je relevantnost, uspešnost, učinkovitost, vpliv in trajnostnost.
 - Vprašanja vrednotenja: vsa vprašanja, ki se jih loti skupina za vrednotenje, morajo biti v poročilu jasno navedena, da se na njihovi podlagi lahko oceni primernost vrednotenja.
- 3. Kontekst:
 - Kontekst razvoja in politike: evalvacijsko poročilo mora vsebovati opis konteksta politike, relevantnega za izvajanje razvojnih aktivnosti, v njem pa mora biti tudi opis vseh relevantnih dokumentov, ciljev in strategij.

- Institucionalni kontekst: evalvacijsko poročilo mora opisati institucionalno okolje ter vpetost deležnikov, ki vplivajo na posamezno intervencijo, kar omogoči identifikacijo in oceno vplivov institucij in deležnikov.
- Socialnopolitični kontekst: vrednotenje ovrednoti socialnopolitični kontekst, v katerem poteka intervencija in lahko vpliva na njene rezultate.
- Izvedbeni dogovori: poročilo opiše vse organizacijske dogovore, pomembne za izvedbo razvojne aktivnosti, vključno z vlogo udeleženih partnerjev.
- 4. Metodologija vrednotenja:
 - Razlaga uporabljenih metod: poročilo opiše in razloži uporabljene metode in postopke ter presodi o njihovi veljavnosti in zanesljivosti. Pojasni vse ovire in njihov vpliv na vrednotenje, vključno z vplivi na objektivnost vrednotenja. Opiše postopke, metode in tehnike zbiranja ter obdelave podatkov. Utemelji izbiro metod ter pojasni njihove omejitve in pomanjkljivosti.
 - Ocena rezultatov: specificirane so metode za oceno rezultatov. Uporabljeni kazalniki naj bodo SMART (*specific, measurable, attainable, relevant and time bound*).
 - Konzultiranje relevantnih deležnikov: relevantni deležniki morajo biti vključeni v proces vrednotenja, saj pomagajo opredeliti ključna vprašanja vrednotenja ter zagotavljajo ustrezne informacije. Poročilo mora podati merila za izbor deležnikov, ki jih konzultiramo, prav tako morajo biti navedeni razlogi, zakaj niso (če niso) bili vključeni vsi deležniki.
 - Vzorčenje: poročilo opiše izbor vzorčenja, poda pa tudi morebitne pomisleke o reprezentativnosti vzorčenja.
 - Skupina za vrednotenje: skupina naj bo sestavljena iz strokovnjakov z različnih področij, uravnoteženo spolno sestavo ter ustreznega področja in območja.
- 5. Viri informacij:
 - Transparentnost virov informacij: evalvacijsko poročilo zadovoljivo opiše vire uporabljenih informacij, kar omogoča oceno njihove ustreznosti. Podani so tudi sezname intervjuiranih oseb, do mere, ko nista v konfliktu njihova zasebnost in zaupnost.
 - Zanesljivost in natančnost virov informacij: vrednotenje navzkrižno preverja in kritično ocenjuje uporabljene vire informacij ter veljavnost podatkov z uporabo različnih metod in virov informacij.
- 6. Neodvisnost:
 - Neodvisnost evalvatorjev v odnosu do deležnikov: evalvacijsko poročilo pokaže na neodvisnost evalvatorjev od politike, operacij in managementa pristojnih organizacij, izvajalcev ter končnih koristnikov. Morebitni konflikti interesov se obravnavajo odprto in odkrito.
 - Svoboden in odprt evalvacijski proces: evalvacijski tim lahko deluje prosto, brez kakršnihkoli motenj. Zagotovljena sta sodelovanje pristojnih deležni-

kov in dostop do vseh relevantnih informacij. Poročilo mora omeniti vse ovire, ki bi lahko vplivale na vrednotenje.

- 7. Etika vrednotenja:
 - Profesionalno in etično opravljanje vrednotenja: vrednotenje namenja pozornost vprašanjem spola, verovanja, navad in običajev vseh deležnikov, izvedeno pa je z integriteto in odkritostjo. Pravice in dobro udeležencev so zaščiteni. Zaupnost podatkov, če je ta obvezna, mora biti v celoti spoštovana.
 - Priznavanje nestrinjanja znotraj tima za vrednotenje: posamezni evalvatorji morajo imeti pravico, da se ogradijo od posameznih sodb in priporočil. Vsa nerešena vprašanja in morebitni različni pogledi morajo biti znotraj poročila jasno navedeni.
- 8. Zagotavljanje kakovosti:
 - Vključevanje mnenj deležnikov: deležnikom mora biti dana možnost, da komentirajo ugotovitve, zaključke, priporočila in pridobljene izkušnje, komentarji pa naj bodo vključeni v poročilo.
 - Nadzor kakovosti: zunanji in/ali notranji nadzor mora potekati skozi celoten proces vrednotenja.
- 9. Relevantnost rezultatov vrednotenja:
 - Oblikovanje ugotovitev vrednotenja: ugotovitve vrednotenja so relevantne za vrednotene objekte in za namene vrednotenja. Rezultati naj sledijo vprašanjem vrednotenja in analizam podatkov, skrbec za sledljivo povezavo z dokazi, ki potrjujejo zaključke. Vsa odstopanja od zastavljene implementacije so jasno razložena.
 - Izvedba vrednotenja z dodeljenimi sredstvi in določenim časom: rezultati morajo biti pripravljeni v dogovorjenem času glede na namen vrednotenja. Nepredvidljiva odstopanja od časovnice so jasno razložena. Prav tako so pojasnjene razlike med načrtovano in dejansko implementacijo ter produkti vrednotenja.
 - Priporočila in pridobljene izkušnje: priporočila in pridobljene izkušnje so relevantne, usmerjene na določene uporabnike in znotraj pristojnosti uporabnikov. Priporočila so uresničljivi predlogi, pridobljene izkušnje pa generalizirani zaključki, uporabni v širšem kontekstu.
 - Uporaba vrednotenja: vrednotenje zahteva upoštevanje in odziv s strani managementa v smeri nadgradnje rezultatov vrednotenja. Management mora poskrbeti za ustrezno razširitev in hrambo rezultatov ter ustrezno ravnanje z rezultati vrednotenja, da se zagotovi lahka dostopnost in maksimira koristi od ugotovitev, ki jih je vrednotenje prineslo.
- 10. Zaključnost:
 - Zaključki, ki odgovorijo na vprašanja vrednotenja: poročilo odgovarja na vsa zastavljena vprašanja in potrebe po informacijah, določenih z obsegom vrednotenja. Kjer to ni možno, morajo biti navedeni razlogi.

- Jasnost analize: analiza mora biti jasno strukturirana. Podatki in informacije so predstavljeni, analizirani in interpretirani sistematično. Ugotovitve in sklepi so jasno predstavljeni; sledijo logičnemu sosledju analiz podatkov in informacij. Temeljne predpostavke so eksplicitno predstavljene in upoštevane.
- Razlikovanje med zaključki, priporočili in pridobljenimi izkušnjami: poročilo mora razlikovati med ugotovitvami, zaključki in priporočili. Zaključki, priporočila in pridobljene izkušnje so ločeno predstavljeni. Sklepi so podkrepljeni z ugotovitvami in analizami. Priporočila in pridobljene izkušnje izhajajo iz opredeljenih sklepov.
- Jasnost in reprezentativnost povzetka: povzetek zagotavlja pregled nad poročilom, osvetljuje glavne ugotovitve, zaključke, priporočila in pridobljene izkušnje.

Čeprav so vsi navedeni standardi zelo sistematični, predlagamo njihovo dopolnitev s standardi različnih evalvatorskih združenj (na primer medmrežje 2). Ti še podrobneje osvetljujejo načela, ki jih je pri vrednotenju treba presoditi in oceniti. Razčlenimo jih lahko v štiri kategorije:

- koristnost: vrednotenje mora zagotoviti informacije, ki jih uporabniki potrebujejo;
- izvedljivost: vrednotenje mora biti realistično, preudarno, taktno in zmerno;
- primernost: vrednotenje mora biti izvedeno skladno s pravnimi in etičnimi merili ter upoštevati integriteto tako tistih, ki jih vrednotijo kot tistih, na katere se rezultati nanašajo.
- natančnost: vrednotenje mora poiskati in posredovati tehnično primerne informacije o pojavih, ki določajo vrednost in veljavnost vrednotenega programa.

Njihove značilnosti lahko opredelimo še bolj natančno; pogledimo si jih podrobneje:

• 1. Koristnost:

- Določitev deležnikov: določiti je treba osebe, ki so v evalvacijo vključene ali prizadete, da se lahko upošteva njihove potrebe.
- Verodostojnost in kredibilnost ocenjevalca: oseba, ki izvaja vrednotenje, mora biti za izvajanje vrednotenja verodostojna in kompetentna, da lahko rezultati vrednotenja dosežejo čim višjo stopnjo kredibilnosti, zanesljivosti in sprejemljivosti.
- Obseg in izbor informacij: zbere naj se dovolj informacij, da se lahko z njimi primerno odgovori na vprašanja o programu ter omogoči odzivnost na potrebe odjemalcev in ostalih deležnikov.
- Določitev vrednot: zorni kot, postopki in nameni, uporabljeni pri interpretaciji ugotovitev, morajo biti dovolj natančno opredeljeni, da se omogoči jasno predstavitev podlag za vrednostne sodbe.
- Jasnost poročila: evalvacijsko poročilo naj jasno opiše ocenjevani program, vključno z njegovo vsebino, nameni, postopki in ugotovitvami, s čimer se zagotovi bistvene informacije in lahko razumljivost.

- Pravočasnost poročila in razširitev informacij: pomembne vmesne ugotovitve in poročila je treba razposlati uporabnikom, da jih ti lahko nemudoma uporabijo.
- Vplivi vrednotenj: vrednotenja naj se načrtuje in vodi ter se o njih poroča na način, da bodo spodbujala deležnike k uporabi rezultatov vrednotenj.
- 2. Izvedljivost:
 - Praktični postopki: postopki vrednotenja naj bodo praktični, da se zagotovi celovitost dobljenih informacij.
 - Politična neodvisnost: vrednotenje naj se načrtuje in izvede z upoštevanjem različnih mnenj vključenih skupin, da se doseže njihovo sodelovanje in zmanjša nevarnost po preusmerjanju pozornosti, napačni razlagi rezultatov ali njihovi zlorabi.
 - Stroškovna učinkovitost: vrednotenje naj bo učinkovito in naj proizvaja dragocene informacije, da bodo uporabljeni viri upravičeni.
- 3. Primernost:
 - Servisna naravnost: vrednotenja morajo biti oblikovana tako, da organizacijam pomagajo naslavljati različne udeležence in učinkovito odgovarjati na njihove potrebe.
 - Formalizacija sporazuma: obveznosti udeležениh akterjev v okviru vrednotenja (kaj, kako, kdo, kdaj) morajo biti usklajene in zapisane, da se jih udeleženi akterji pozneje tudi držijo oziroma jih ponovno medsebojno uskladijo.
 - Pravice posameznika: vrednotenja naj bodo zasnovana in izvedena tako, da spoštujejo in ščitijo pravice posameznika ter njegovo dobro.
 - Človeški odnosi: ocenjevalci naj spoštujejo človeško dostojanstvo in vrednost v povezavi z osebami, vključenimi v vrednotenje, tako da udeleženci niso ogroženi ali izpostavljeni krivicam.
 - Celovita in pravična ocena: vrednotenje naj bo celovito in pošteno tako v preiskavi kot pri opredeljevanju prednosti in slabosti vrednotenega programa, da se omogoči nadgraditev prednosti in zaznanih problemskih območij.
 - Razkritje ugotovitev: udeležene stranke v vrednotenju naj zagotovijo dostopnost vseh ugotovitev vrednotenja osebam, na katere se vrednotenje nanaša, ter vsem, ki imajo pravno izkazan interes za pridobitev rezultatov.
 - Konflikt interesov: konflikta interesov se je treba lotiti odprto in odkrito, da se ne postavi pod vprašaj vrednosti postopkov in rezultatov vrednotenja.
 - Finančna odgovornost: alokacija in poraba sredstev ocenjevalca naj bo pregledna in odgovorno uporabljena zgolj za namene vrednotenja.
- 4. Natančnost:
 - Programska dokumentacija: ocenjevani program naj bo jasno in točno opisan ter dokumentiran.
 - Analiza konteksta: kontekst programa naj bo dovolj natančno preučen, da se lahko določi njegove vplive.

- Opis namenov in postopkov: nameni in postopki vrednotenja naj bodo jasno navedeni, da se jih lahko spremlja in oceni.
- Opravičljivi informacijski viri: viri informacij naj bodo jasno navedeni, da se lahko oceni njihova ustreznost.
- Veljavnost informacij: zbiranje informacij naj poteka tako, da se zagotavlja veljavna interpretacija informacij za točno določeno uporabo.
- Zanesljivost informacij: zbiranje informacij naj poteka tako, da se zagotavlja zadostna zanesljivost informacij za točno določeno uporabo.
- Sistematičnost informacij: zbrane, obdelane in uporabljene informacije naj bodo sistematično preverjene, morebitne napake pa odkrite in odpravljene.
- Analiza kvalitativnih informacij: kvalitativna informacije naj bodo primerne in sistematično preučene, da zagotovijo ustrezne odgovore na vprašanja vrednotenja.
- Upravičeni sklepi: sklepi vrednotenja naj bodo jasno obrazloženi, da jih deležniki lahko ovrednotijo.
- Celovito poročanje: poročanje naj bo celovito in naj ne vsebuje subjektivnih odklonov kateregakoli udeleženca, s čimer se zagotovi poštene ugotovitve vrednotenja.
- Meta-vrednotenje: vsako vrednotenje naj se preveri s pomočjo vseh obravnavanih standardov, da se zagotovi njegovo ustrezno vodenje ter lahko deležniki preučijo prednosti in slabosti obravnavanega vrednotenja.

Vsi ti standardi lahko še dodatno oplemenitijo sisteme vrednotenja in prispevajo k njihovi kakovosti ter standardizaciji izvedbenih postopkov. S tem se zagotovi doslednost pri izvajanju vrednotenja, do določene mere pa tudi njihova primerljivost, kar ima izjemen pomen za nadaljnji razvoj politik in programov.

9 Sklep

Vsakokratna omejenost finančnih virov zahteva preudarno ravnanje z razpoložljivimi sredstvi ter skrb za učinkovitost in uspešnost vseh razvojnih naložb. Ker je regionalna politika ena pomembnejših razvojnih politik z razmeroma visoko stopnjo investicij, je njeno spremljanje in vrednotenje še posebej pomembno. Zato je treba vzpostaviti učinkovite sisteme spremljanja in vrednotenja, ki bodo pripomogli k doseganju boljših rezultatov in izboru najprimernejših razvojnih instrumentov.

Spremljanje in vrednotenje se v Sloveniji prepočasi uveljavljata, kar kaže na pomanjkanje kulture vrednotenja in politične volje, ki bi oba procesa pospešila. Čeprav sta primerno umeščena v pravno-normativni okvir, močno šepa njuno izvajanje. To gre pripisati neustreznosti razvojnih dokumentov, ki ne vsebujejo potrebnih elementov za spremljanje in vrednotenje, pa tudi pomanjkljivemu znanju izvajalcev projektov

in potencialnih evalvatorjev, ključna odgovornost pa je zagotovo na strani nosilcev regionalne politike, ki so doslej tovrstne aktivnosti praviloma podcenjevali oziroma se zanje sploh niso zmenili.

Pričujoča publikacija je poskus osvetlitve omenjene problematike, pri čemer smo se v celoti oprli na evropske izkušnje. Predstavili smo osnovna izhodišča spremljanja in vrednotenja, predloge za vzpostavitev sistemov spremljanja in vrednotenja ter standarde, ki bi jih pri vrednotenju regionalne politike morali upoštevati. Predlagani sistemi niso popolni ali edini možni, lahko pa veliko prispevajo k boljšemu izvajanju regionalne politike ter posledično tudi k skladnejšemu regionalnemu razvoju. Predlaganih rešitev tudi ne moremo imeti za dokončne, ampak le kot podlago, ki jo je treba neprestano nadgrajevati s spoznanji sistematičnih vrednotenj ter s tujimi in domačimi znanstvenimi izsledki. Rezultate, ki si jih na področju regionalne politike želimo, bo namreč prineslo le zgledno sodelovanje stroke in izvajalcev regionalne politike.

10 Seznam virov in literature

- Armstrong, H., Taylor, J. 1999: *The Economics of Regional Policy*. Cheltenham.
- Armstrong, H., Taylor, J. 2000: *Regional Economics and Policy*. Oxford.
- Armstrong, H., Wells, P., Woolford, J. 2002: *Evaluation, Governance and the Inclusion of the Third Sector in Regional Policy Partnerships*. Paper to be presented to the Regional Studies Association Conference Evaluation and EU Regional Policy, Aix-en-Provence, 31. 5.–1. 6. 2002.
- Communication for the Commission from the President and Mrs Schreyer, C (2002) 5267/1 of 23 December 2002, Evaluation Standards and Good Practice and the Communication to the Commission from Ms Grybauskaitė in Agreement with the President, SEC (2007) 213 of 21 February 2007, Responding to Strategic Needs: Reinforcing the use of evaluation.
- DAC Evaluation Quality Standards. 2006, OECD. Medmrežje: www.oecd.org/data-oecd/30/62/36596604.pdf (8. 5. 2008).
- Devjak, L., Košir, F. 2007: Sistem spremljanja ESS skozi informacijski sistem ISARR. Predstavitev na 1. seji nadzornega odbora za OP Razvoj človeških virov, Ljubljana, 4. 12. 2007. Ljubljana.
- Diez, M. A. 2001: *New Approaches to Evaluating Regional Policy: The Potential of a Theory-Based Approach*. Medmrežje: <http://www.greenleaf-publishing.com/gmi/gmi36.htm> (19. 2. 2005).
- Diez, M. A. 2002: *Current Approaches Used in the Evaluation of Regional Policies: A Critical Review*. EASY-ECO Evaluation of Sustainability EuroConference, Vienna, May 23–25, 2002. Medmrežje: http://www.sustainability.at/easy2002/easy_eco/1/pdf/diez.pdf (19. 2. 2005).

- Diez, M. A., Esteban, M. S. 2000: The Evaluation of Regional Innovation and Cluster Policies: Looking for New Approaches. Medmrežje: http://www.europeanevaluation.org/docs/22_diez.pdf (19. 2. 2005).
- Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2008.
- Enciklopedija Slovenije. Zvezek 10. Ljubljana, 1996.
- Enotni programski dokument 2004–2006. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, 2003.
- Evaluation Design and Management. Evaluating Socio-economic Programmes: Volume 1. Luxembourg, 1999.
- Glossary of 300 Concepts and Technical Terms. Volume 6. Evaluating Socio-economic Programmes. Luxembourg, 1999.
- Indicators for Monitoring and Evaluation: An Indicative Methodology. The New Programming Period 2000–2006: Methodological Working Papers. Working Paper 3. Brussels, 1999, 55 str.
- Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide. The New Programming Period 2007–2013: Methodological Working Papers. Draft Working Paper /10/. Brussels, 2006.
- Jaszczołt, K., Potkański, T., Alwasiak, S. 2003: Internal Project M&E System and Development of Evaluation Capacity – Experience of the World Bank-funded Rural Development Program. »Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe«, Budapest, june 26–27, 2003. Medmrežje: <http://europa.eu.int> (12. 5. 2005).
- Kotar, M. 2002: Vrednotenje v analizi javnih politik. Analiza politik. Ljubljana.
- Kustec-Lipicer, S. 2002: Evalvacija ali vrednotenje javnih politik. Analiza politik. Ljubljana.
- Leonardi, R. 2003: When Evaluations Do Not Function as Learning Exercises: The 1989–1999 Objective 1 Evaluations in Italy. »Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe«, Budapest, June 26–27, 2003. Medmrežje: <http://europa.eu.int> (12. 5. 2005).
- Lukesch, R. 2003: Assessing the Equilibrium Between Autonomy and Accountability: The Evaluation of LEADER II. »Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe«, Budapest, june 26–27, 2003. Medmrežje: <http://europa.eu.int> (12. 5. 2005).
- Maier, G., Tödtling F. 1997: Regional- und Stadtökonomik. Wien.
- Malan, J. 2003: Evaluating the Impact of the 1994–99 Structural Fund Programmes. »Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe«, Budapest, june 26–27, 2003. Medmrežje: <http://europa.eu.int> (12. 5. 2005).
- Medmrežje 1: <http://www.evaled.com> (15. 9. 2008).
- Medmrežje 2: http://www.unicef.org/evaluation/files/Evaluation_standards.pdf (25. 9. 2008).
- Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2008.

- Načrt vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007–2013: Cilj 1. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2008.
- Nared, J. 2007: Prostorski vplivi slovenske regionalne politike. Geografija Slovenije 16. Ljubljana.
- Nared, J., Ravbar, M. 2003: Starting points for the monitoring and evaluation of regional policy in Slovenia = Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Acta geographica Slovenica 43, 1. Ljubljana.
- Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Uradni list RS 7/2005. Ljubljana, 2005.
- Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013. Medmrežje: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_Krepitve_regionalnih_razvojnih_potencialov_POTRJENO_27_08_07.pdf (12. 5. 2008).
- Perko, D., Nared, J., Urbanc, M., Praper, S., Gulič, A., Kavaš, D. 2008: Presoja instrumentov in mehanizmov regionalne politike. Elaborat. Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Urbanistični inštitut Republike Slovenije, Inštitut za ekonomska raziskovanja. Ljubljana.
- Pravilnik o merilih za ugotavljanje delovne uspešnosti direktorjev regionalnih razvojnih agencij. Uradni list RS št. 28/2006. Ljubljana, 2006.
- Pravilnik o namenih porabe, merilih in pogojih za dodelitev sredstev za sofinanciranje investicij občin. Uradni list RS 19/2007. Ljubljana, 2007.
- Pravilnik o subjektih spodbujanja razvoja na regionalni ravni. Uradni list RS 103/2006. Ljubljana, 2006.
- Program spodbujanja razvoja v Posočju 2007–2013. Posoški razvojni center. Kobarid, 2007.
- Project Cycle Management Handbook. European Commission. Brussels, 2002.
- Ridder, M. 2000: Monitoring and Evaluation in Germany. Implementing Structural Funds: Proceedings from the International Conference Bled, Slovenia, June 15–16, 2000. Rotterdam.
- Selection and Use of Indicators for Monitoring and Evaluation. Evaluating Socio-economic Programmes: Volume 2. Luxembourg, 1999.
- Sklep o razvrstitvi razvojnih regij po stopnji razvitosti za programsko obdobje 2007–2013. Uradni list RS 23/2006. Ljubljana 2006.
- Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Razvojno poslovnega sveta za Slovenijo iz sveta. Uradni list RS 84/2006. Ljubljana, 2006.
- Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah sveta za strukturno politiko. Uradni list RS 59/2000. Ljubljana, 2000.
- Smernica 2001/42/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. junija 2001 o presoji vplivov nekaterih načrtov in programov na okolje.

- Splošni pogoji poslovanja Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja. Uradni list RS 45/2002. Ljubljana, 2002.
- Strategija razvoja Slovenije: Razvojne vizije in prioritete. Republika Slovenija. Ljubljana, 2005.
- Strategija regionalnega razvoja Slovenije. Ministrstvo za gospodarstvo, Agencija RS za regionalni razvoj. Ljubljana, 2001.
- Technical Solutions for Evaluation within a Partnership Framework. Evaluating Socio-economic Programmes: Volume 4. Luxembourg, 1999.
- The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds Interventions. The New Programming Period 2000–2006 Methodological Working Papers. Working Paper 2. European Commission, Directorate – General XVI, Regional Policy and Cohesion, Co-ordination and Evaluation of Operations. Brussels, 2000.
- The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions. The Programming Period 2000–2006 Methodological Working Papers. Working Paper 8. European Commission, Directorate – General XVI, Regional Policy and Cohesion, Co-ordination and Evaluation of Operations. Brussels, 1999.
- Toulemonde, J., Bjørnkilde, T. 2003: Building Evaluation Capacity: Experience and Lessons in Member States and Acceding Countries. »Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe«, Budapešt, june 26–27, 2003. Medmrežje: <http://europa.eu.int> (12. 5. 2005).
- Transversal Evaluation of Impacts on the Environment, Employment and other Intervention Priorities. Evaluating Socio-economic Programmes: Volume 5. Luxembourg, 1999.
- Uredba o dodeljevanju regionalnih državnih pomoči. Uradni list RS 72/2006. Ljubljana 2006.
- Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Uradni list RS 44/2007. Ljubljana, 2007.
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. Uradni list RS 56/2000. Ljubljana, 2000.
- Uredba o pogojih in merilih za dodeljevanje spodbud, pomembnih za skladni regionalni razvoj. Uradni list RS 110/2004. Ljubljana, 2004.
- Uredba o posredovanju podatkov in poročanju o dodeljenih državnih pomočeh in pomočeh po pravilu »de minimis«. Uradni list RS 61/2004. Ljubljana, 2004.
- Uredba o regionalnih razvojnih programih. Uradni list RS 31/2006. Ljubljana, 2006.
- Uredba SVETA (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijemskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. Uradni list Evropske unije L 210.

- Uredba Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP). Uradni list Evropske unije.
- Ustanovitveni akt Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja. Medmrežje: <http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlrsp.gov.si/pageuploads/A-REG-RAZVOJ/zakon-prr/ustanovitveni-akt-JSRR.doc> (20. 8. 2008).
- Valovirta, V., Karinen, R. 2003: Providing Genuine Strategic Knowledge for the Regions. Moving Beyond the Current Limits of Programme Evaluations by a Regional Contextualisation. »Challenges for Evaluation in an Enlarged Europe«, Budapest, june 26–27, 2003. Medmrežje: <http://europa.eu.int> (12. 5. 2005).
- Vanhove, N. 1999: Regional Policy: A European Approach: Third edition. Aldershot.
- Vodič za izvajanje strukturnih skladov v Sloveniji v programskem obdobju 2004–2006. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko. Ljubljana, 2006.
- Working Document No. 1: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation. European Commission. Brussels, 2006.
- Working Document No. 2: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. European Commission. Brussels, 2006.
- Working Document No. 5: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Evaluation during the Programming Period. European Commission. Brussels, 2006.
- Working paper No. 8: The Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions. European Commission. Brussels, 2006.
- Zakon o financiranju občin. Uradni list RS 123/2006. Ljubljana, 2006.
- Zakon o javnih financah. Uradni list RS 79/1999. Ljubljana, 1999.
- Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja. Uradni list RS 43/2006. Ljubljana, 2006.
- Zakon o popotresni obnovi objektov in spodbujanju razvoja v Posočju. Uradni list RS 26/2005. Ljubljana, 2005.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 60/1999. Ljubljana, 1999.
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja. Uradni list RS 93/2005. Ljubljana, 2005.
- Zakon o spremljanju državnih pomoči. Uradni list RS 37/2004. Ljubljana, 2004.
- Zakon o uporabi sredstev pridobljenih iz naslova kupnine na podlagi zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij. Uradni list RS 45/1995. Ljubljana, 1995.
- Zinöcker, K. 2003: Evaluation Standards in Research and Technology Policy. In: TeReg Research Report 11. Joanneum Research. Wien, Graz.

11 Seznam slik

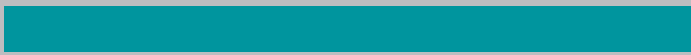
Slika 1: Faze programskega/projektnega cikla (prirejeno po Project Cycle Management Handbook 2002, 3–4).	14
Slika 2: Povezava med programskimi kazalniki in kazalniki konteksta (Selection ... 1999, 28).	23
Slika 3: Temeljne stopnje vrednotenja – poglobitveni nameni, cilji in merila (Vodič ... 2006).	30
Slika 4: Zgradba informacijskega sistema ISARR (Devjak in Košir 2007).	66
Slika 5: Področja delovanja sistema ISARR (Devjak in Košir 2007).	66
Slika 6: Proces vrednotenja politike (Armstrong in Taylor 2000, 365).	69
Slika 7: Izbor metod vrednotenja (Armstrong, Wells in Woolford 2002, 35).	70

12 Seznam preglednic

Preglednica 1: Značilnosti državnega (sektorskega) in regionalnega planiranja (prirejeno po Leonardiju 2003).	17
Preglednica 2: Prednosti in slabosti sistema spremljanja v primerjavi z ostalimi viri informacij (Transversal Evaluation ... 1999, 21).	19
Preglednica 3: Načini vrednotenja (Nared in Ravbar 2003, 78).	27
Preglednica 4: Regionalna politika in njeno vrednotenje (Diez 2002).	34
Preglednica 5: Kazalniki v fazah programskega cikla (Working Document No. 2 ... 2006, 22–23).	47
Preglednica 6: Standardi kakovosti (Working Document No. 5 ... 2006, 15).	54
Preglednica 7: Standardi vrednotenja kot pripomočki (prirejeno po Zinöckerju 2003).	80

Seznam knjig iz zbirke Georitem

- 1 Aleš Smrekar: Divja odlagališča odpadkov na območju Ljubljane
- 2 Drago Kladnik: Pogledi na podomačevanje tujih zemljepisnih imen
- 3 Drago Perko: Morfometrija površja Slovenije
- 4 Aleš Smrekar, Drago Kladnik: Zasebni vodnjaki in vrtine na območju Ljubljane
- 5 David Bole, Franci Petek, Marjan Ravbar, Peter Repolusk, Maja Topole:
Spremembe pozidanih zemljišč v slovenskih podeželskih naseljih
- 6 Marjan Ravbar, David Bole: Geografski vidiki ustvarjalnosti
- 7 Aleš Smrekar, Drago Kladnik: Gnojišča na Ljubljanskem polju
- 8 Matija Zorn, Blaž Komac: Zemeljski plazovi v Sloveniji
- 9 Marjan Ravbar: Razvojni dejavniki v Sloveniji – ustvarjalnost in naložbe
- 10 Janez Nared, Damjan Kavaš: Spremljanje in vrednotenje regionalne
politike v Sloveniji



<http://zalozba.zrc-sazu.si>

ISBN 978-961-254-117-0



9 789612 541170

18,00 €