

Osnove vrednotenja politik za občasne uporabnike

Bojan Radej, Slovensko društvo evalvatorjev



Osnove vrednotenja politik za občasne uporabnike

Bojan Radej, Slovensko društvo evalvatorjev

Osnove vrednotenja politik za občasne uporabnike

Izdal in založil: Inštitut za politike prostora,
Tržaška 2, SI-1000 Ljubljana,
www.ipop.si

Avtor: Bojan Radej

Urednik: Marko Peterlin

Lektoriranje: Sabina Črnica

Oblikovanje: Novi Kolektivizem
Tisk: Trajanus d.o.o.

Naklada: 100 izvodov

Ljubljana, oktober 2010

Copyright © IPoP 2010

Gradivo je nastalo pod okriljem projekta Mreža za prostor, ki ga delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov, razvojne prioritete »Institucionalna in administrativna usposobljenost«, prednostne usmeritve »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga«.

Pripravo gradiva so spodbudili:

Inštitut za politike prostora, Ljubljana
Računsko sodišče RS, Ljubljana
Slovensko društvo evalvatorjev, Ljubljana

Pravice: Izdelek je zaščiten z licenco »Creative Commons«/«Ustvarjalna gmajna» 2.5 Slovenija, ki določa: pri uporabi dela morate navesti izvirnega avtorja; dela ne uporabiti v komercialne namene; če spremenite ali uporabite to delo v svojem delu, ga lahko distribuirate le pod licenco, enako tej.

Zahvala: Za pripombe na prejšnjo različico tega besedila se zahvaljujem dr. Mitar Miranu s Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru in dr. Mojci Golobič z Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani, Barbari Trunkelj (gradivo, pripombe), dr. Mojci Gabrijelčič Blenkuš (pripombe), Marijan Ivanuša (pripombe).

Zadržki: Prispevek ne izraža uradnih mnenj Inštituta za politike prostora, Računskega sodišča RS, niti tistih, ki so kakorkoli pomagali k nastanku tega besedila, pa tudi avtor jih je pripravljen še enkrat premisliti, če zve za utemeljen razlog.

6	Predgovor	
8	Zakaj vrednotenje javnih politik? / 1	
13	Področja in vrste vrednotenja učinkov / 2	
14	Predhodno ali ex-ante vrednotenje / 2.1	
15	Vmesno vrednotenje / 2.2	
15	Naknadno ali ex-post vrednotenje / 2.3	
15	Samo-ovrednotenje / 2.4	
16	Projektno vrednotenje / 2.5	
16	Strateško vrednotenje* / 2.6	
17	Programsko vrednotenje / 2.7	
17	Regulativne presoje vplivov / 2.8	
19	Spremljanje uresničevanja proračuna / 2.9	
22	Presoje vplivov na zdravje* / 2.10	
23	Presoje socialnih vplivov / 2.11	
23	Pet generacij pristopov k vrednotenju vplivov politik / 3	
24	Kako pri vrednotenju obravnavati globoka nesoglasja? / 3.1	
25	Vrednotenje javnih alternativ / 3.2	
27	Etika in nevtralnost vrednotenja / 3.3	
29	Vključevanje javnosti v vrednotenje / 3.4	
32	Vrednotenje v praksi	
32	Določitev smotra / 4.1	
32	Kdo naj sodeluje? / 4.2	
33	Oblikovanje programske teorije / 4.3	
36	Določitev horizonta / 4.4	
39	Izbor evalvacijskih vprašanj in/ali kriterialnih kazalnikov vrednotenja / 4.5	
42	Praktična izvedba vrednotenja / 4.6	
43	Metoda vzorčenja / 4.6.1	
43	Analiza stroškov in koristi / 4.6.2	
44	S kazalniki / 4.6.3	
45	Matrično vrednotenje (s kazalniki) / 4.6.4	
47	Ocenjevanje kakovosti vrednotenja / 4.7	
51	Sistem vrednotenja / 5	
54	Viri in spletne povezave / 6	
54	Vodiči za presoje in vrednotenje / 6.1	
55	Evalvatorski spletni portali / 6.2	
55	Formalne podlage za vrednotenje, Slovenija / 6.3	
55	Orodja in podpora vrednotenju / 6.4	
57	Uporabljena literatura	

Tabele

- 23 Štiri generacije vrednotenja vplivov politik (Guba, Lincoln, 1989) / Tabela 3-1
- 26 Primerjava javnih alternativ pri vrednotenju / Tabela 3-2
- 34 Logični okvir / Tabela 4-1
- 49 Evalvacijska vprašanja za oceno kakovosti poročila o vrednotenju / Tabela 4-2
- 50 Evalvacijska vprašanja za oceno kakovosti procesa vrednotenja / Tabela 4-3
- 51 Razmerje med SIA, RIA, PBB in tremi aspekti politik, Slovenija / Tabela 5-1

Slike

- 14 Razmerje med spremljanjem, revizijo, presojami in vrednotenjem politik / Slika 2-1
- 34 Problemsko drevo / Slika 4-1
- 35 Vennov diagram trajnostnega razvoja / Slika 4-2
- 36 Horizonti vrednotenja javnih politik / Slika 4-3
- 38 Ponazoritev metode SWOT / Slika 4-4
- 46 Shema mezo sinteze rezultatov Leopoldove metode vrednotenja učinkov / Slika 4-5

Okvirji

- 28 Dva primera etičnih standardov (kodeksov) / Okvir 3-1
- 37 Okvir vrednotenja – Rezultati vrednotenja projekta Mreža za prostor / Okvir 4-1
- 39 Primer težav pri določanju ciljev / Okvir 4-2
- 40 Primer standardnih vprašanj za vrednotenje / Okvir 4-3
- 42 Metodološki list kazalnika X / Okvir 4-4
- 42 Primer slabe izbire kazalnika / Okvir 4-5
- 44 Primeri področij vrednotenja, ki uporabljajo Leopoldovo matriko / Okvir 4-6
- 48 Primer mezo vrednotenja / Okvir 4.6

Zametki pričujočega prispevka so nastali kot odgovor na skoraj sočasni pobudi Inštituta za politike prostora iz Ljubljane, vozlišča Mreže za prostor in Računskega sodišča RS, v zvezi s pripravo seminarja o osnovah vrednotenja učinkov javnih politik. Društvo je obe pobudi hvaležno sprejelo, zavedajoč se velikih praznin, ki zevajo v Sloveniji na tem področju in svojih nalog pri njihovem popolnjenju. In tako smo zavihali rokave in začeli. Prva različica besedila je bila pripravljena marca 2010 in preložena kot gradivo za seminar o osnovah vrednotenja, ki ga je v okviru projekta Mreža za prostor izvedlo Slovensko društvo evalvatorjev. Do avgusta 2010 je bilo gradivo še precej dodelano za potrebe objave v projektnih dokumentih Mreže. Dodelana verzija je predstavljena tukaj.

To gotovo ni prvo delo, ki skuša uporabnikom utirati bolj prehodne poti do vrednotenja politik, saj je samo v zadnjih letih že izšlo več del slovenskih avtorjev in avtoric s področja vrednotenja različnih vidikov politik, ki podajajo teoretične okvire in zarisujejo nove poti vrednotenja politik. Gotovo pa je pričujoči prispevek med prvimi deli na področju vrednotenja politik pri nas, ki noče biti vodič poznavalcev tega področja ampak le opora tistim, ki se z vrednotenjem ne ukvarjajo oz. se z njim srečujejo le občasno, v povezavi s kakšnimi drugimi zadevami, s katerimi se primarno ukvarjajo. Morda največja skupina, ki ji je to pisanje namenjeno, so aktivisti in aktivistke civilne družbe, ki delujejo na področju javnih dobrin. Druga večja skupina, ki je doslej pokazala tudi morda največ zanimanja za nastanek in dodelave tega besedila, je uradništvo, ki se z vrednotenjem srečuje pri svojem delu v povezavi s pripravo politik, predvsem programov in predpisov, ter pri črpanju evropskih sredstev. Tretja naslovljena skupina so študenti, novinarji, politiki in drugi, za katere je pomembno, da okvirno razumejo problematiko vrednotenja in jo lahko kritično obravnavajo, ne zanima pa jih množica tehničnih vprašanj, ki spremljajo vrednotenje politik. Večina domačih in tujih del s področja vrednotenja politik daje pri obravnavi teh vprašanj velik poudarek podrobnostim, malo pa je pristopov, ki so enostavni, osnovni in namenjeni nepoznavalcem. Namesto receptur, značilnih za priročniški format tovrstnih del, želi pričujoči zapis prispevati k razumevanju tega, zakaj so pristopi k vrednotenju in postopki takšni kakršni so. Namen ni bralce opremiti za izvajanje študij vrednotenja učinkov javnih politik, četudi to ni izključeno, ampak za osnovno orientacijo v zadnje čase zelo ekspanzivnem vesolju vrednotenja in za kritično uporabo rezultatov vrednotenja.

Občasni uporabniki rezultatov vrednotenja učinkov politik so kljub svoji majhni zainteresiranosti za vrednotenje pomembna populacija za razvoj vrednotenja v Sloveniji. V najširšem smislu večina vsak dan vrednoti različne aspekte javnih politik, čeprav pri tem ne uporablja formalnih postopkov. Spoznavanje osnov vrednotenja torej lahko podpre vrednotenje, ki sploh ni vezano na poklicno angažiranje evalvatorjev. A namen tega pisanja

je vendarle osredotočen na podporo pri občasnem vključevanju v formalne evalvacijske postopke. Vrednotenje politik je, če ga pravilno uporabljamo, zmogljivo orodje za učenje strukturiranega razmišljanja o zapletenih družbenih problemih, ki posledično omogoča civilni družbi svoje zahteve državi izražati bolj prodorno. To je tudi orodje, ki pomaga graditi mostove med nasprotniki in ustvarjati strateško mešana partnerstva z njimi. Nadalje, vrednotenje je orodje neposredne demokracije in potemtakem vzvod povečanja vpliva splošne javnosti na izvrševanje oblasti. Občasni uporabniki vrednotenja imajo z zavedanjem okvirnih možnosti, ki jih nudi vrednotenje politik, višja pričakovanja in zahtevajo višje standarde vrednotenja, ker si z njim lahko res pomagajo samo pod pogojem, da je evalvacijski sistem funkcionalen, in da je vrednotenje opravljeno tako, da je uporabno za spreminjanje politik.

Občasni uporabniki so dragocen sopotnik poklicnih evalvatorjev, ker so docela neobremenjeni z »objektivnimi« in »sistemskimi« vzroki, zaradi katerih nekatera pomembna vprašanja, ki bi zagotavljala pogoje za večjo uporabnost rezultatov vrednotenja politik, v Sloveniji še niso razrešena. V svojem povsem utilitarnem pogledu so občasni uporabniki morda celo bolj dosledni sodniki ustreznosti vrednotenja učinkov politik kot tisti, ki se z vrednotenjem politik pretežno ukvarjajo bodisi kot naročniki ali kot izvajalci tovrstnih študij in so včasih pripravljeni sklepati kompromise in se ravnati oportuno. Torej so mnenja občasnih uporabnic o kakovosti sistemov vrednotenja eno od najbolj zgovornih ogledal, v katero bi se zaradi lastne higiene lahko stalno ogledovali poklicni evalvatorji.

Preden se posvetimo sami temi je treba poudariti, da je pričujoče gradivo le začetni poizkus pripraviti okvirna priporočila, za katera verjamemo, da lahko prispevajo, da bo vrednotenje učinkov bolj relevantno. Med zamišljenim priporočenim in praktično uporabljenim postopkom vrednotenja pa je lahko dokajšnja razlika in razlogi za to so lahko včasih razumljivi in za vpletene poklicne evalvatorje opravičljivi, kot v primeru slabo uveljavljenih standardov vrednotenja ali splošno nizkih demokratičnih standardov v družbi na področju javnega upravljanja.

Pri pripravi tega gradiva so mi pogosto stali ob strani dr. Mojca Golobič z Biotehnične fakultete Univerze v Ljubljani, dr. Miran Mitar s Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru, dr. Mirna Macur s Fakultete za uporabne družbene študije Univerze na Primorskem ter Jože Kos Grabar, geodet-planer iz Maribora. Vsem se zahvaljujem za pomoč pri pisanju gradiva s posredovano literaturo in pripombami na prejšnje verzije tega besedila. Zahvala gre tudi IPOP in njegovemu direktorju Marku Pavlinu, ki je finančno podprl dodelavo tega gradiva.

Eden prvih proučevalcev javne blaginje angleški politični filozof Jeremy Bentham je že leta 1817 postavil politikom zahtevo, da mora biti cilj javnih ukrepov doseči »največjo srečo za največje število ljudi«. Zavzel se je, da bi vsak predlog vlade skrbno ovrednotili po naslednjem postopku: (a) izmeriti je treba učinke vsakega predloga na ugodje in neugodje ljudi; (b) sešteti izmerjene učinke; (c) uveljaviti je treba tiste vladne predloge, ki največ prispevajo k ugodju ljudi.

Vodenje države je drugačen izziv kot javno upravljanje. Politiki so lahko uspešni pri vodenju držav, na primer vključevanju Slovenije v EU in obenem neuspešni pri skrbi za blaginjo vseh prebivalcev in pri javnem upravljanju skupnih dobrin. Politiki se te dvojnosti svojega poklica zavedajo in pogosto se raje ukvarjajo z vodenjem držav, kar je v njihovi miselnosti v primerjavi z javnim upravljanjem »gosposka služba«, ki se opravlja v diplomatskih rokavicah. Javno upravljanje pomeni upravljanje vozá, ki ima več vpreg in ga vsaka vleče v drugo smer. To je navadna »tlaka«, nepregledna množica razmeroma drobnih, a zato nič manj konfliktnih zadev, pri reševanju katerih ne morejo biti vsi enako zadovoljni, kljub temu pa so vsi volivke ali volivci, ki jih ni pametno preveč jeziti. Tako je pot, po kateri hodijo politiki v javnem upravljanju vse bolj ozka in spolzka.

Kaj to pomeni? Javno upravljanje je kompleksno, ker hočemo uresničiti veliko različnih zamisli, ki so enako pomembne in so same zase lahko celo povsem nesporne, kar se sicer zgodi le izjemoma, medsebojno pa si lahko kljub temu nagajajo. Ne moremo na primer obenem povečati cenovne konkurenčnosti gospodarstva in standardov varstva okolja, oba cilja pa sta nedvomno pomembna. Praviloma bo vsak vladni predlog sprožil različne odzive in že na ravni posameznega vladnega ukrepa večinoma ni mogoče priti do soglasja, saj imamo ljudje na moč različne predstave o tem, kaj je dobro za skupnost.

Problemi javnega upravljanja so še bolj zapleteni zaradi tega, ker so tako neizprosno življenjski, tako pereči, prepleteni med sabo in ponavadi z dolgo zgodovino, ki se za njimi vleče kot železna krogla za arestantom. Problemi javnega upravljanja so trdovratni, ker so posledica prepletanja različnih negativnih dejavnikov obče blaginje, ki so bili tako dolgo zanemarjeni ali tako dosledno prezrti, da so za našimi hrbti sklenili zaveznitvo in zdaj en drugemu pomagajo, da

je lahko manjšini boljše na račun izčrpanja večine. Javne dobrine so res skupne, vendar pa to v praksi tudi v resnici postanejo šele, če parafraziramo Murphya, ko so izčrpane vse druge možnosti kako zaobiti javnost. Čeprav vsi vedo, kako tvegano in škodljivo je sprejemanja vladnih odločitev mimo volje najširše javnosti, se bo to dogajalo vse dokler se javnost sama aktivno ne vključi v javno upravljanje in preseka gordijski voz, ki nas danes vse vleče v prepad.

Izzivi javnega upravljanja so trdovratni tudi zato, ker so ponavadi slabo opredeljeni. Javni interes in še manj nasprotja, povezana z njim, se nikoli ne podajajo iskreno in transparentno, ampak se bo za njim vedno skrival nek poseben interes. S tem ni nič narobe, nihče ni lastnik in pooblaščen zagovornik javnega interesa, ker ta ne obstaja drugače kot presek posebnih interesov. Takšna vprašanja je izjemno težko razumeti, dokler ne vprašamo za mnenje javnosti, četudi si z njimi razbijajo glave najboljši znanstveniki. Javno upravljanje se odvija v megli, ker gre za izziv, ki je, kakor pravi Ravetz, po svoji naravi »post-normalen«: za takšne probleme je značilno, da so dejstva o njih negotova, vrednote nasprotujoče, vloge neposredno vpletenih visoke in vladne odločitve nujne.

Vse večja kompleksnost javnega upravljanja seveda sama po sebi ni problem, pomeni samo, da se spreminja narava javnega upravljanja iz upravljanja enostavnih problemov, o katerih lahko politika odloča sama, v kompleksne, pri katerih je treba upoštevati različne in večinoma zelo nasprotujoče si, vendar legitimne interese.

Vse večja zapletenost javnega upravljanja ni posledica kakšne posebne nesreče, ki je doletela uradnike, ampak je pomemben dosežek demokratizacije družbe. Kompleksnost je preprosto posledica tega, da se člani družbe čutijo vse bolj vpeti v družbo, da je zanje javno dobro vse pomembnejše, in da želijo zato sodelovati pri sprejemanju odločitev o njegovem doseganju. Težava ni kompleksnost javnega dobra sama po sebi, ampak zastarela miselnost in neprilagojene prakse javnega upravljanja.

Ena od neposrednih in po svoje najbolj krutih posledic kompleksnosti je, da zaradi nje postane to, česar ne vemo, odločilnejše od tega, kar vemo. Če je vse z vsem povezano in pri javnem upravljanju smo kar blizu temu, potem vsak med

nami, pa naj bo še tako razgledan in bister, pozna le en del celotne slike, in če hoče sliko uzreti celovito, mora poleg tega, kar vidi sam dopuščati še vse, kar vidijo drugi in tega je bistveno več.

A danes politiki in uradniki na izzive javnega upravljanja kljub temu še vedno gledajo tako, kot da bi imeli opravka z enostavnimi problemi. Prevladuje miselnost tako imenovane »novega javnega upravljanja«, po kateri mora upravljanje postati bolj učinkovito, povečati mora koristi glede na povzročene izdatke, in ko to doseže, bodo problemi rešeni. Glede na zgoraj povedano pa je povsem jasno, da je nizka učinkovitost ali z drugimi besedami velika potratnost birokracije, ki je sicer res velik problem, še zdaleč ni tako velik, da bi njegova rešitev kakorkoli pomagala pri odpravljanju osnovnih težav, povezanih s kompleksno naravo javnega dobra. Ideja novega javnega upravljanja izvira iz dobrih izkušenj z uporabo te miselnosti v zasebnih podjetjih, ki jih skuša prilagojene prenesti v javni sektor. In tukaj nastopi hud problem, ki pa ga mnogi v javnem upravljanju nočejo priznati.

Zasebni in javni sektor sta si v nekaterih pogledih res podobna in se v nekaterih situacijah res obnašata podobno, vendar pa imata eno ključno razliko, ki je ne bi smeli nikoli odmisлити. Zasebni sektor ima en glaven cilj in to je dobiček, vsi ostali cilji pa so temu podrejeni. Javno upravljanje pa stremi k doseganju več enako pomembnih ciljev. Savoie (1995) je razliko med zasebnim in javnim sektorjem posrečeno ponazoril z naslednjo primerjavo: v poslu ni preveč pomembno, če si 10% situacij ocenil narobe in zato izgubljal, dokler boš lahko na koncu leta prikazal dobiček. V javnem sektorju ni preveč pomembno, če si 90% situacij, s katerimi si imel opraviti, ravnal v javno dobro, saj se bodo vsi ukvarjali z 10% primerov, ko ti to ni uspelo.

Rešitev za tovrstne probleme javnega upravljanja je očitna. Takrat, ko nihče več z gotovostjo in argumenti ne more povedati, kaj je s stališča javnega dobra prav, ostane edino še ta možnost, da o tem povedo svoje mnenje vsi, ki imajo o tem kaj tvornega prispevati. To pomeni, da mora javnost prevzeti svojo vlogo pri tehtanju javnih alternativ, iskanju najboljših možnosti in odločanju o ukrepih, ki so potrebni za upravljanje javnih dobrin. Tako se vloga vlade (ministrstev, občin, javnih služb...) in uradništva vse bolj zožuje na uresničevanje sprejetih ukrepov, pri načrtovanju in njihovem vrednotenju ukrepov, torej v dveh od treh standardnih faz »političnega ciklusa«, pa bodo postali odločilni nevladni oziroma civilno-družbeni akterji. Šele takrat, ko bodo za blaginjo pomembne odločitve sprejete skupaj, šele ko bo javnost zaradi sodelovanja v postopkih načrtovanja in vrednotenja politik zanje lahko sama prevzela svoj del odgovornosti, šele takrat bodo

vladni izvajalci ukrepov v veliki meri razbremenjeni morebitnih neuspehov, ki jih zdaj delno trpijo le zaradi kabinetne neobvladljivosti kompleksne naloge, ki jo opravljajo.

S tem, ko široka javnost ali civilna družba vse bolj vstopa v procese, ki so v osnovi politični, postaja pomembno upoštevati ločnico, ki javnost in njeno poslanstvo vendar razločuje od poslanstva politikov. Že od stare Grčije je poudarjena razlika med politikom, mišljeno kot prizadevanje voljenih predstavnikov ljudstva oziroma, kot bi danes rekli, »strankarske politike«, in politikom, mišljeno dobesedno, kot upravljanje zadev mesta (gr. *polis*) oz. javnih zadev (s pojmom »vladna politika« bomo tukaj zajeli vladne programe, ki so okvir za javne naložbe, predpise, ki so okvir pravnega reda in proračune, kot javno-finančni okvir javnega upravljanja).

Poslanstvo strankarskih politikov je državotvornost v najširšem smislu ohranjanja suverenosti in sodelovanje z drugimi državami. V takšnih zadevah je javni interes podrejen in se podreja državnim interesom, četudi se pogosto prekrivata in tega ni vedno videti. Pri večini drugih politikov, se pravi tudi pri večjem delu početja strankarskih politikov pa ne gre za nič tako usodnega kot je suverenost države. Večinoma gre zgolj za urejanje vsakodnevnih vprašanj splošnega javnega pomena. Ravno pri urejanju takšnih vprašanj vsakodnevnega pomena postaja javno mnenje in volja ljudi ključnega pomena že zato, ker tovrstni problemi drugače po svoji kompleksni naravi sploh niso rešljivi.

Drugo področje, pri katerem postaja mnenje javnosti nepogrešljivo, je načrtovanje prihodnosti. Prihodnost še ne obstaja, zato ne pripada nikomur posebej oziroma pripada vsem. Kot družbena bitja in člani skupnosti ljudje živimo v svetu, ki smo si ga sami zgradili. Kakšna bo naša prihodnost je zelo verjetno, če ne bo višje sile, precej odvisno od skladnosti naših sedanjih odločitev in ravnanj (in preteklih seveda, ampak tukaj smo brez moči), ki pa so si v osnovi medsebojno nasprotujoča in konfliktna. A če vsak hoče sebi in svojim bližnjim najboljše, si bo prizadeval za čim boljše in z vseh strani premišljene sedanje odločitve v zvezi z našo skupno prihodnostjo. Glede na to, da živimo v kompleksnih družbah in smo en od drugega vse bolj odvisni, je v javnih zadevah enostranskost in ignoriranje drugih najbolj nesprejemljivo. Zato je legitimno od vsakogar pričakovati neko osnovno zavzemanje za odkrivanje presečnih možnosti delovanja v javni domeni in z njim pogojevati njegove možnosti vplivanja na odločitve o prihodnosti.

Vrednotenje učinkov javnih politik je ena od treh osnovnih faz političnega ciklusa, ki je namenjena prav tehtanju različnih pogojev in možnosti v javni domeni.

V praksi javnega upravljanja se je vrednotenje vladnih ukrepov uveljavilo v anglosaških državah že na začetku dvajsetega stoletja kot pripomoček pri načrtovanju kmetijske proizvodnje. Do tridesetih let se je vrednotenje razširilo na ocenjevanje kakovosti izobraževalnih procesov, v javno zdravstvo in za vojaške namene. Na vseh ostalih področjih javnega upravljanja se je vrednotenje politik začelo uveljavljati od šestdesetih let naprej (Shaw in dr., 2007). V Sloveniji, ki je bila v tistem času organizirana kot plansko gospodarstvo, je bilo strateško proučevanje in vrednotenje politik ključna sestavina vodenja ekonomske politike. Na negospodarskih področjih se je vrednotenje v Sloveniji uveljavilo na začetku sedemdesetih let, ko je bila na državni ravni uvedena paradigma policentričnega razvoja z uravnovešeni gospodarskimi, socialnimi in prostorskimi vsebinami, ki je bila na globalni ravni uveljavljena v začetku devetdesetih s konferenco o trajnostnem razvoju.

Vrednotenje politik je namenjeno preverjanju, ali so politike uspešne glede na to, kar hočejo doseči, in ali so širše gledano konsistentne druga z drugo (Shaw in dr., 2007). Ambicija vrednotenja je oceniti pozitivne in negativne učinke javnih politik na različnih področjih vplivanja. Včasih to ni mogoče, zato je treba vrednotenje razumeti širše. To je ocenjevanje vladnega delovanja in vladnih namer na podlagi preverljivih dokazov in sistematične analize tehtnosti zbranih evidenc, pri čemer se naslanja na priporočene evalvacijske standarde, ki zagotavljajo tehnično ter postopkovno korektnost vrednotenja in na etične zaveze o tem, kako vrednotenje opraviti nepristransko.

Sodobni trendi na področju vrednotenja nakazujejo spremembo paradigme, po kateri smisel vrednotenja ni več zgolj v ugotavljanju ali javni ukrepi služijo deklariranim namenom, ampak zahteva, naj vrednotenje proizvede trditve vrednostne narave, torej naj se tiče predvsem ocenjevanja vrednosti tistega, kar vladne politike »proizvajajo«. Vrednotenje je treba potemtakem vse bolj razumeti kot tehtanje znanstveno utemeljenih argumentov o vplivih politik z vrednotami tistih, ki te učinke posredno ali neposredno občutijo. Vrednotenje je torej znanstveno podprta dejavnost, ki pa je v svojem jedru namenjena soočanju in tehtanju argumentov za in proti neki javni zamisli, zato se bolj kot v območju znanosti nahaja na spolzkem območju preseka med njo in politiko. Vrednotenje, mišljeno dobesedno, kot vključevanje različnih legitimnih vrednot v spoznavanje skupnega, na primer tega, kaj je javno dobro, omogoča premoščanje prepada, ki se v post-normalnem času razpira med znanostjo in politiko.

Stanje vrednotenja učinkov politik / 1.1

V zadnjih desetletjih v Sloveniji ni bil opravljen pregled in celostna ocena problematike vrednotenja politik, na katerega bi se lahko naslonili. Ni pa na voljo še nobena študija, ki bi osvetlila splošne dejavnike kakovosti vrednotenja učinkov politik. Zato o tem lahko sklepamo le posredno, z vpogledom v kazalnike kakovosti javnega upravljanja oziroma političnega ciklusa kot celote in iz fragmentarne evidence o sektorskih praksah vrednotenja v Sloveniji.

Kot nova država je Slovenija tranzicijski projekt v 90-tih začela s slabo usposobljeno administracijo in institucijami za demokratično upravljanje javnih zadev. Slabo javno upravljanje je en izmed kroničnih problemov še danes. Na lestvicah kakovosti javnih institucij in upravljanja je Slovenija redno uvrščena tudi za dva kakovostna razreda nižje, kot na lestvicah kakovosti nacionalnih dejavnikov in lestvicah gospodarskih, socialnih in mnogih drugih dosežkov. Posledica tega je nizko zaupanje javnosti vladi, parlamentu in državnemu svetu.

Slovenija pokriva območje enkratnih naravnih vrednot in visoke kulturne raznolikosti, ki jo neizogibno spremlja družbena heterogenost in različnost pogledov na to, kako hočemo v tej državi živeti. Kljub temu je država vodena centralistično in po uravnilovki trga, kar ustvarja vtis Slovenije kot družbene puščave. V tem pogledu osamosvojitveni projekt odprave družbenega enoumja ni uresničen, ampak je zgolj zamenjan princip enoumja in spremenjena le forma izključevanja javnosti iz javnega upravljanja. Veljavni pravni red zaradi svoje nedodelanosti in slabega izvajanja ustvarja »implementacijski deficit«, ki v veliki meri deluje proti možnostim pravne države. Ministrstvo za javno upravo v Resoluciji o normativni dejavnosti (2009) ugotavlja, da je izvajanje obstoječih predpisov težavno zaradi pravnih praznin, neuskkljenosti med predpisi, nespoštovanja hierarhijskega predpisov. Po neuradnih ocenah Ministrstva za finance s konca devetdesetih let so stroški implementacijskega deficita, izraženi v znesku odškodnin, ki jih naj bi morala država izplačati zaradi verjetno izgubljenih tožb, povezanih z nedeletovanjem pravne države, dosegli okoli 12% bruto domačega proizvoda (BDP). Povedano drugače, zaradi slabega delovanja pravne države je nacionalna izguba v povprečju presegla 1,5% BDP letno, kar je približno tretjina povprečne stopnje gospodarske rasti v obdobju tržne tranzicije. Stvari so prišle tako daleč, da Slovenijo na slabo vladanje danes opozarjajo že mednarodne organizacije kot na primer OECD, posredno pa tudi EU s sprožanjem vse več sodnih postopkov proti državi, ki ne izpolnjuje svojih lastnih zavez in obveznosti do državljanov in državljanov.

Neposrednim škodam slabega delovanja pravne države pa je treba dodati še posredne izgube na drugih področjih. Implementacijski deficit na področju pravne države je povezan s proračunskim deficitom, saj neposredno obremenjuje izdatke državne blagajne. Naslednji je demokratični deficit, saj je demokracija temeljno povezana s spoštovanjem prava. Trem deficitom se pridružuje še razvojni deficit, ki označuje stanje, ko javni vložki v razvoj ne prispevajo k največji blaginji niti za vse in še manj za vsakogar, ker so nacionalna bogastva uporabljena vse bolj pristransko. Posledica je zaostajanje tistih, ki so že itak na začelju, od socialno šibkih skupin do razvojno šibkih regij, kot je Pomurje. Posledice slabega vladanja so se grobo pokazale ob izbruhu globalne krize (2008) zaradi katere se je Slovenija soočila s svojo izjemno visoko občutljivostjo na zunanje šoke. V prvem letu krize je bil padec BDP dvakrat večji kot povprečno v treh letih od 1990 do 1993, torej v času najhujše tranzicijske depresije, le da takrat z jasnim strukturnim poslanstvom. Navedeni dokazi slabega javnega upravljanja posredno pričajo o slabosti celotnega političnega ciklusa v Sloveniji in s tem, posredno, tudi kako slabo je opravljeno delo pri vrednotenju politik.

V zadnjem času najbolj sistematičen pregled praks vrednotenja politik je zajelo revizijsko poročilo Računskega sodišča RS iz leta 2007, ki je ugotavljalo, kako vladne službe preverjajo učinke predlaganih predpisov na družbo. Računsko sodišče je leta 2007 vlado opozorilo na slabo vrednotenje učinkov zakonskih predlogov. Ugotovilo je, da pravne podlage, iz katerih izhaja zahteva po izvedbi analiz učinkov predpisov obstajajo, vendar pa v preteklosti vlada k analizam učinkov predpisov ni pristopila niti dovolj sistematično niti dovolj celovito. Pripravljavci zakonov ocenjujejo, da v nekaterih letih kar 70% predlogov ne bo imelo vpliva na širšo družbo (na okolje, gospodarstvo in socialno varnost), ampak samo na ciljno področje; 30% predlogov naj bi imelo le nevtralen učinek, se pravi da so njihovi neposredni učinki na ciljno področje predlaganega predpisa in posredni učinki na ostala področja družbenega življenja približno enaki. Zato se je revizijsko poročilo vprašalo, čemu potem sploh služijo predpisi, če je res, kar pričajo vrednotenja predlogov, da ne bodo vplivali na širšo družbo.

Kot odgovor na priporočila računškega sodišča je vlada leta 2009 sprejela Resolucijo o normativni dejavnosti, ki naj bi napravila red na področju priprave predpisov, vključno z njihovim vrednotenjem in vključevanjem javnosti v te postopke, saj je je predpisala okvirne postopke predhodnih presoj predpisov in obveznosti vključevanja javnosti. Zgovorno pa je, da resolucija sama ni bila pripravljena po postopku, ki ga predpisuje drugim – ni bila ovrednotena in ni izvedla enakega postopka sodelovanja javnosti – in tako ni

presenetljivo, da je resolucija kot neverodostojen dokument le osem mesecev po uveljavitvi že več kot stokrat prekršena, vsaj če sodimo po števcu kršitev Centra nevladnih organizacij Slovenije.

Vlada sama še naprej pogloblja težave javnega upravljanja zaradi oblikovanja slabih podlag za vrednotenje. Priporočila za vrednotenje so sektorsko razdrobljena, s čimer je med-sektorsko sodelovanje pri vrednotenju oteženo. Pogosto smernice za vrednotenje v Sloveniji pišejo prevajalci angleških navodil iz Bruslja. Tako se sistematično dogaja, da so prevodi neskladni z osnovno strokovno terminologijo. Prevajalsko nepoznavanje problematike že na ravni tehničnih in metodoloških standardov ustvarja vrsto nejasnosti, ki se potem pri vrednotenju samo multiplicirajo in občutno zameglijo poslanstvo vrednotenja.

Z veliki težavami so povezana tudi prizadevanja za pripravo ciljno usmerjenega proračuna, v katerem ima vrednotenje uspešnosti uresničevanja vladnih programov ključno vlogo. Vendar pa metodologija za vrednotenje, ki jo je pripravila Služba Vlade RS za razvoj, po enem letu še vedno ni javno objavljena, čeprav gre za dokument, na katerega se sklicuje priprava državnega proračuna. Smisel vrednotenja uspešnosti porabe javnih sredstev postane na moč vprašljiv, če je podlaga zanj tako skrivnostna.

Neodvisno telo Evropske komisije, imenovano Odbor za presoje vplivov (*Impact Assessment Board*), ki pripravlja letna poročila o kakovosti evalvacijskih študij, je po oceni več kot sto študij, ki jih je naročila komisija ugotovil, da je 60% študij pod-standardnih in ne služi svojem osnovnemu namenu, nadaljnjih 20% pa le delno (2008). Najpogostejše težave vrednotenja učinkov politik so nejasna in nepopolna obdelava problemov, neuravnovešenost argumentov in preveliko posvečanje nerealnim alternativam k vrednotenim predlogom. Objekt oz. smoter vrednotenja je pogosto slabo (preozko) določen, šibke pa so tudi analize ugotovljenih učinkov. Zapostavljene so kvalitativne metode vrednotenja in dologoročni pogled, različni vplivi so proučeni neenako pozorno – posebej očitno so zapostavljeni posredni učinki, naknadne ocene kakovosti opravljenih študij vrednotenja učinkov so večinoma tudi nezadostne.

Namere vrednotenja javnih politik v praksi torej niso živlele tako, kot je bilo sprva zamišljeno. Nosilci politik in odgovorni za vrednotenje na začetku niso imeli dovolj znanj, da bi vrednotenje opravili sami, zato so ukvarjane s tako specifičnimi nalogami prepustili znanosti in strokovnjakom. Ko pa so se vrednotenju lotili znanstveniki, so oboji kmalu ugotovili, da dnevna politika zahteva hitrejšo in uporabnej-

še odgovore, kot jih je sposobna posredovati znanost. Zpleto je bilo veliko, predvsem pa je praksa pokazala izjemno rigidnost tako znanosti, kot nosilec politik ter vztrajanje na posebnostih enih in drugih. Tako je bilo že od začetka v vrednotenju vsajeno nezaupanje med partnerji vrednotenja politik.

Slabe izkušnje z znanstvenim vrednotenjem so vodile naročnike študij v drugo skrajnost, da so začeli iskati izvajalsko podporo na trgu v specializiranih svetovalnih podjetjih, ki se ukvarjajo s poslovnim svetovanjem ali s projektnim vodenjem. Svetovalna podjetja so se izkazala za bistveno bolj prilagodljiva in so uspela sproti streči potrebam naročnikov. Tako se je vrednotenje učinkov politik razraslo v pravo malo industrijo (povprečni strošek vrednotenja obsega od desetinke do polovice odstotka proračuna, ki spremlja vrednoteno politiko: pri petih milijardah evrov letnih javnih naložb po sredinski oceni trg vrednotenja politik v Sloveniji obsega okoli dvanajst milijonov evrov prometa letno). Težava je, da svetovalna podjetja niso javne ustanove in imajo povsem drugačno perspektivo problemov, kot jo imajo javni uradniki. Tako tudi velika prilagodljivost ni pomagala javni upravi, ker so poslovni svetovalci obenem močno znižali standarde vrednotenja, predvsem po vsebinski plati so študije nemalekkrat trivijalne, poslovni evalvatorji se izogibajo obravnavi nasprotij, predvsem globoko zakoreninjenih, bežijo pred konfliktnimi situacijami, ki so slabe za posel. Tako naročniki evalvacijskih študij ostanejo brez odzivov na zadeve, ki v temeljih določajo posebnosti javnega upravljanja.

Širša javnost je vsaj doslej to dogajanje v precejšnji meri opazovala s strani, kar nedvomno olajšuje nadaljevanje opisanih negativnih trendov. Poslej bo ključnega pomena težišče vrednotenja prenesti iz uradniških, znanstvenih in poslovnih krogov v sfero javnosti. Javnost ima že danes na voljo orodja za legitimni pritisk na javne ustanove za spoštovanje predpisov s področja vrednotenja politik. Natančne obveznosti vrednotenja učinkov v Sloveniji večinoma določajo področni predpisi. Splošno določene so obveznosti vrednotenja učinkov politik po poslovniku vlade (8. člen), po določilih Resolucije o normativni dejavnosti (2009) in zaradi zahtev evropske zakonodaje, povezane s črpanjem evropskih sredstev in sodelovanja pri izvajanju evropskih programov. Tem se po novem pridružujejo tudi obveznosti vrednotenja programov za potrebe priprave ciljno usmerjenega proračuna. A na tem področju je trenutno še veliko nejasnosti.

Pri opisu stanja na področju vrednotenja politik nenazadnje ni mogoče mimo dejstva, da tudi sama stroka in praktikanti vrednotenja politik ne storijo dovolj za preobrnitev sedanjih negativnih trendov. Mnogo je zadovoljnih že, če sodelujejo v

projektih, ki jih razpisuje država za strokovnjake s področja vrednotenja. Vrednotenje je sestavina dela in odločanja na različnih javnih področjih – zdravje, socialno delo, javna varnost, izobraževanje...–, vendar pa se zaenkrat ni razvilo sodelovanje med evalvatorji iz različnih področij. Posledica je premajhna refleksija namenjena vprašanju, kakšne so težave vrednotenja učinkov politik ter kako izboljšati sistem vrednotenja v Sloveniji.

Vrednotenje učinkov javnih politik še zdaleč ni edina dejavnost, namenjena ocenjevanju in javnemu nadzoru nad vladnim ravnanjem. Javni nadzor se začne že pri samotransparentnosti procesov vladanja - izvajanja politik in pri internih postopkih samo-ovrednotenja, zagotavljanja standardov poslovanja, zagotavljanja kakovosti. Poleg vrednotenja so v uporabi tudi drugi pristopi: spremljanje, presoje, revizije, kontrole, inšpekcije. Kljub podobnosti in celo precejšnjem prepletanju teh pristopov, jih je treba jasno razločiti, ker imajo vsak svojo pomembno nalogo, ki je drugi pristopi ne pokrivajo.

»Revizija« (angl. audit), pregled oziroma (in/ali) neodvisen naknaden izrek, je tako neke vrste presoja in sicer skladnosti poslovanja z normativnimi zahtevami. Revizije se osredotočajo na ocenjevanje pravilnosti upravnega in finančnega poslovanja. Tako revizija ugotavlja skladnost: pri reviziji računovodskih izkazov ugotavljajo obseg napak in pri revizijah pravilnosti poslovanja obseg nepravilnosti. Poleg tega so tukaj še revizije smotrnosti poslovanja, ki se osredotočajo na širše aspekte kot so uspešnost, gospodarnost, učinkovitost, etičnost, ekološkost poslovanja.

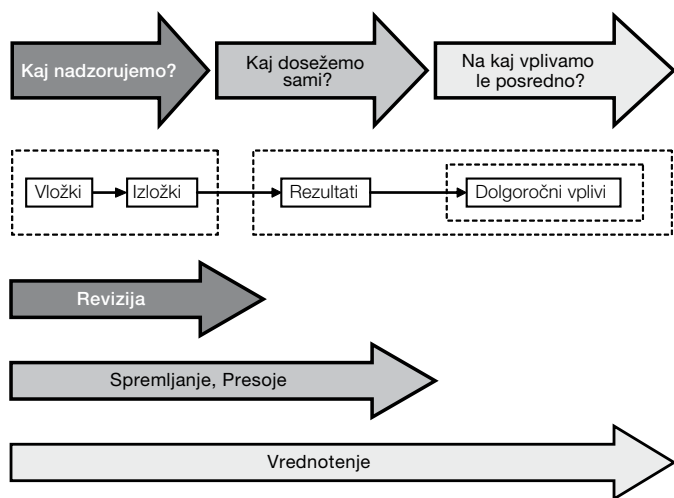
Ko obravnava podatke o poslovanju, revizija preverja njihovo pravilnost, popolnost, točnost, številsko in časovno skladnost, manj pa se ukvarja z njihovo primernostjo in še manj z ugodnostjo za širšo družbo, vsaj če revizijo razumemo v njenem najožjem okviru.

»Spremljanje« (angl. monitoring) politik se na drugi strani nanaša na opazovanje dogajanja na nekem določenem področju njihovega neposrednega ali posrednega učinkovanja, na primer štetje prometa ali merjenje koncentracij SO_2 v zraku. K spremljanju spada tudi vsakoletno računovodsko poročanje poslovnih entitet ipd. Rezultati spremljanja predstavljajo primarne podatke, pridobljene na terenu, ne izračunane v pisarnah, prikazani pa so na najbolj podrobni ravni. S spremljanjem učinkov politik se pridobijo povratne informacije o stanju javnih dobrin ali o pravilnem izvajanju javnih ukrepov, da bi na tej podlagi lahko utemeljili potrebne popravke zaradi odstopanja od zastavljenih ciljev. Monitoring se pogosto izvaja v strogo predpisanih pogojih, njegovi rezultati so javni in pogosto podlaga za izračun statističnih kazalnikov, ki jih objavlja statistični urad ali druge pooblašene javne službe.

»Presoje« (angl. assessment) so še širša nadzorna dejavnost, ki na podlagi rezultatov monitoringa in drugače pridobljenih informacij sodi o pozitivnih in negativnih učinkih nekega javnega ukrepa z različnih zornih kotov. Presoje so še vedno vezane na obravnavo stvari (pojavnosti), v katere imamo neposreden vpogled – ker poznamo njihove določujoče vzročno-posledične povezave –, na primer presoje o ustreznosti prometnih rešitev glede na pretočnost prometa ali presoje o raznovrstnih vplivih emisij SO_2 na gozd, kmetijstvo, zdravje. Najbolj znane in tudi formalno uveljavljene so verjetno Presoje vplivov na okolje in Strateške presoje vplivov na okolje. Namen presojanja je strukturiranje problematike, na primer kaj je vzrok in kaj posledica, kateri učinki so neposredni in kateri posredni in presoditi ustreznost nekkih ukrepov glede na njihove vplive na izpolnjevanje določenih ciljev.

»Vrednotenje« ali »evalviranje« (angl. evaluation) je najširša kategorija, ki uporablja rezultate predhodnih presoj tako, da jih tehta s stališča več različnih, vendar enako pomembnih, torej so-obstoječih in so-razvijajočih se vrednot, vpletenih v dolgem časovnem razdobju. Vrednotenje učinkov je namenjeno presoji javnih dilem, v katere pa večinoma nimamo neposrednega vpogleda, ker gre za preveč raznovrstna (heterogena) vprašanja, na primer zato, ker nek javni ukrep učinkuje na več področjih, ki zadevajo različne akterje (predvsem posameznike in podjetja - torej fizične in pravne osebe), in ker je vsako področje vplivano s strani zelo različnih javnih ukrepov, ki morda niti ne vedo eden za drugega. Tukaj je pomen časa in navzkrižnih razmerij v primerjavi z drugimi tehnikami nadzora javnega upravljanja največji in je treba zato spremljanje in presoje vidnega, se pravi vrednotenje »na površini« nadgraditi z vpogledom »pod površino«, t.j. v interakcije in v študij teorije sprememb, ki razložijo logiko nekega uspeha ali neuspeha pri javnem upravljanju. Tako je vrednotenje učinkov usmerjeno v proučevanje ne le tega, kako delujejo vladni ukrepi, ampak predvsem zakaj (ne) delujejo.

Razmerje med revizijo, spremljanjem, presojo in vrednotenjem nazorno prikazuje spodnja slika 2.1.



Slika 2-1: Razmerje med spremljanjem, revizijo, presojami in vrednotenjem politik

Vir: Shema je v glavnem povzeta po gradivu Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja (2006) z naslovom: »Razvoj podeželja 2007–2013. Priročnik o okviru skupnega spremljanja in vrednotenja: Napotek B«.

Rossi (2004) loči pet vrst vrednotenja politik: vrednotenje potreb, vrednotenje programske teorije, vrednotenje procesov, vrednotenje učinkov in presojo koristi in stroškov. Tukaj bomo na vrednotenje gledali drugače. Presojo koristi in stroškov bomo obravnavali le kot metodo, ne pa kot posebno vrsto vrednotenja. Tisto, kar Rossi obravnava kot prve tri vrste vrednotenja obravnavamo v okviru treh od šestih standardnih korakov vrednotenja (prvi, tretji in peti; glej poglavje 4). Pričujoče pisanje je namenjeno spoznavanju z vrednotenjem potreb, programske teorije in učinkov politik (odslej na kratko »vrednotenje politik«), ki ga zgornja shema prikazuje kot najširši in obenem najbolj »mehak« vidik nadzora javnega upravljanja. Ker je vrednotenje najbolj težko oprijemljivo, se je za uvodno predstavitev problematike s stališča potreb občasnih uporabnikov evalvacijskih študij najbolj smiselno osredotočiti na pojasnitev vrednotenja v njegovem najširšem pomenu besede.

Poznamo veliko različnih pristopov k vrednotenju politik, ki se sicer med seboj vsebinsko prepletajo, čeprav so večinoma uporabljene ločeno. Podajamo svojo klasifikacijo vrst vrednotenja, ki pa ni vse obsegajoča in obstajajo tudi bolj popolne razvrstitve. Zdi se nam vendarle povsem zadostna za spoznavanje s tistimi vrstami vrednotenja, ki so pri nas najbolj pogoste:

1. Razlikovanje vrst vrednotenja glede na njihovo časovno usmerjenost na: predhodno (lat. *ex ante*) vrednotenje, vmesno vrednotenje (angl. *mid-term* ali *intermediate* eva-

luation; soroden pojem je spremljanje uresničevanja, angl. *performance monitoring*; v ZDA tudi *formative evaluation*) in naknadno vrednotenje (lat. *ex post*, v ZDA tudi *summative evaluation*) vrednotenje. Povezano uporabo vseh treh pristopov imenujemo »sprotno vrednotenje« (angl. *on-going evaluation*) ali »vrednotenje« v najširšem pomenu.

2. Razlikovanje vrednotenj glede na njihovo predmetno usmerjenost in obseg oz. raven: projektno, programsko, strateško vrednotenje, samo-ovrednotenje.

3. Razlikovanje glede na področno usmerjenost: okoljsko vrednotenje, socialno, zdravstveno, vrednotenje trajnostnega razvoja, kohezije itn.

V nadaljevanju je večina omenjenih vrst vrednotenja okvirno predstavljena, vendar večinoma le v tistih vsebinah, ki so zanje posebne in se po njih razlikujejo. Večina omenjenih vrst vrednotenja pa v grobem sledi isti logiki ali istim osnovnim korakom vrednotenja, ki bodo predstavljeni šele kasneje.

Predhodno ali *ex-ante* vrednotenje / 2.1

Predhodno ali *ex-ante* vrednotenje je verjetno najtežje oprijemljivo področje vrednotenja javnih politik, ker imamo pri njem opravka s prihodnostjo. Zato je to tista vrsta vrednotenja, ki je najbolj »vrednotno«. Predhodno vrednotenje spremlja visoka negotovost in visok političen naboj. Prihodnost je skupna in zato politično zelo delikatna. Priprave na prihodnost so tisti del družbenega življenja, okoli katerega se vzbujajo živahna nasprotja, ki zrcalijo vso težo javnega upravljanja.

Namenjeno je vrednotenju konteksta ter verjetnih učinkov predlogov javnih politik in sicer tako, da oceni njihovo ustreznost, upravičenost ter napove njihovo uspešnost in učinkovitost. Njegove operativne naloge so: zbrati in analizirati podatke, ki pomagajo opredeliti potrebe in cilje politik, tehtati primernost vložkov za doseg zastavljenih ciljev in soditi o uresničljivosti vladnih zamisli in o tem ali so za doseganje ciljev izbrani primerni inštrumenti, predvsem s stališča sinergije med njimi in s stališča smotrnosti porabe javnih sredstev. Zadnja glavna naloga predhodnega vrednotenja je zgraditi temelje, na katere bo postavljeno sprotno in naknadno vrednotenje učinkov politik. Predhodno vrednotenje je podlaga za vzpostavitev sistema vrednotenja, ker se z njim ugotavljajo potrebe, cilji in osnovni kazalniki politik. Na tej podlagi je treba razviti sistem vmesnega vrednotenja, ki zagotavlja zgodnje oblikovanje zmogljivosti in neprekinjenost

dejavnosti v zvezi z vrednotenjem med celotnim programskim obdobjem.

Ožji primer predhodnega vrednotenja so študije izvedljivosti (angl. feasibility studies).

Ugotovitve predhodnega vrednotenja služijo izboljšavam predloga politike. Da bi bilo predhodno vrednotenje kar se da uporabno, ga je treba začeti zgodaj, ko so predlogi politik šele v povojih, nato pa naj poteka vzporedno z njihovo pripravo. Zaradi velike povezanosti predhodnega vrednotenja s snovanjem politik to vrsto vrednotenja včasih ne štejejo več k vrednotenju, ampak že kar k programiranju politik.

Vmesno vrednotenje / 2.2

Vmesno vrednotenje je namenjeno vrednotenju javnih politik v času njihovega uresničevanja, ali kot del sprotne vrednotenja uresničevanja politik ali v rednih intervalnih v času uresničevanja politike. Osredotočeno je na vrednotenje dosežkov politik na izbranih področjih, večinoma nepovezano in brez velikega zanimanja za posredne učinke. Ta vrsta vrednotenja je izvedena bolj tehnično, kot je to mogoče za druge vrste vrednotenja. Vmesno vrednotenje se močno zanaša na informacije, ki jih preskrbi sistem spremljanja politik in prakse spremljanja uresničevanja. Mnenje tistih, ki so s politiko neposredno prizadeti mora biti pri tej vrsti vrednotenja v ospredju.

Njegovo poslanstvo je sporočati odgovornim za uresničevanje politik ali je njihovo delovanje na začrtani poti, ali - in v katerih primerih - pa od njega odstopa. To je posebej pomembno zaradi spreminjajočih se razmer, ki lahko spremenijo kontekst uresničevanja politik in s tem znižajo njihovo relevantnost za doseganje zastavljenih ciljev.

Vmesno vrednotenje mora predvsem opraviti naslednje naloge (EK, 1997): (i) analizirati rezultate predhodno opravljenih vrednotenj; (ii) presoјati ustreznost strateške ocene problemov; (iii) preiskati dejavnike, ki vplivajo na uresničevanje politike, pa ob njeni pripravi ali predhodnih vrednotenjih niso bili upoštevani; (iv) oceniti, ali so zastavljeni cilji še enako aktualni; (v) oceniti, ali so kazalniki za vrednotenje politik še vedno primerni za svojo nalogo; (vi) presoјati učinkovitosti in uspešnosti uresničevanja politike; (vii) oceniti uspešnosti upravljanja politik; (viii) oceniti zanesljivost podatkov za spremljanje uresničevanja politike; (ix) oceniti, ali je potrebno spremeniti varnostne rezerve za zavarovanje politik pred delovanjem potencialnih tveganj iz okolja, ki ogrožajo intence politik.

Naknadno ali ex-post vrednotenje / 2.3

Naknadno vrednotenje je v praksi verjetno najpogostejša oblika vrednotenja. Njegovo poslanstvo je čim bolj objektivno ugotoviti ali je politika, ko se je iztekla, dosegla zastavljene cilje in sprožila predvidene učinke. Namenjeno ni samo vrednotenju učinkov javnih politik po njihovem zaključku ampak tudi oceni dobre in slabe plati izbranih inštrumentov. Poslanstvo te vrste vrednotenja je ugotoviti, ali je politika dosegla glavne zastavljene cilje ter kateri so bili glavni dejavniki odstopanj in ne/uspešnosti javne politike. Ugotavlja tudi vpliv določene javne politike na sistem kot celoto, na primer vpliv energetske politike na trajnostni razvoj države.

Ni nujno, da je izvedeno takoj po zaključku obdobja, na katero se je politika nanašala, saj takrat dolgoročni učinki pogosto še niso objektivno preverljivi. To znižuje neposredno uporabnost rezultatov vrednotenja. Da so časovni zamiki čim krajši je potrebno zagotoviti, da so naknadna vrednotenja čim bolj povezana s prehodnim in vmesnim vrednotenjem politik.

V ospredju vrednotenja so pogosto končni uporabniki javnih storitev, na katere se nanaša vrednotena politika in ki niso sodelovali pri njenem izvajanju. Takšno naknadno vrednotenje služi predvsem ugotavljanju verodostojnosti politik in njihovih deklariranih namenov. Druge funkcije vrednotenja, kot učenje in vpliv na vodenje politik, so zaradi zgodovinskega pogleda naknadnih vrednotenj pogosto v ozadju.

Samo-ovrednotenje / 2.4

To je redno ponavljajoča se vrsta vrednotenja, ki jo sami pri sebi opravijo nosilci javnih politik, z namero ugotoviti »kakovost« svojega lastnega delovanja, uresničevanje svoje vizije, ustreznosti svojih virov, načina organiziranja pri njihovi pretvorbi v učinke, ustreznost odločevalnih procesov in uspešnosti vodenja javnih služb.

Ta vrsta vrednotenja je posebej smiselna za interne presoje kakovosti procesov. Javne službe so namreč v posebnem položaju: zaradi omejitev zaposlovanja, plač, proračuna... javne organizacije niso samostojne pri izbiri svojih vhodnih dejavnikov. Samostojne niso niti pri izbiri svojih nalog in pričakovanih rezultatov, ki so jim največkrat določeni »od zunaj« in »od zgoraj«, od predpostavljenih organizacij v javno-upravni hierarhiji. Organizacija v javni upravi ni posebej svobodna, niti pri določanju vhodnih dejavnikov, niti normiranih rezultatov, ampak je njena vloga odločilna v procesu pretvorbe prvih, kakršni že so, v druge, kakršni že

morajo biti. To pomeni, da je samo-ovrednotenje smiselno predvsem, ko poda oceno o kakovosti procesov pretvorbe vhodnih dejavnikov v izhodne učinke.

V slovenski javni upravi se za samo-ovrednotenje uporablja metoda skupnega ocenjevalnega okvira (angl. Common Assessment Framework – CAF, izg. »kaf«), ki je razvita po evropskem modelu upravljanja kakovosti (angl. European Foundation for Quality Management – EFQM) v zasebnih podjetjih. Po tej metodi se vrednotenje opravi s točkovanjem poenotenega seznama devetih presojevalnih meril in osemindvajsetih podmeril, ki so razdeljena v tri glavne skupine: merila dejavnikov organizacije, merila procesov in merila njenih rezultatov. Nato se dosežene ocene primerjajo bodisi glede na ocene, dosežene v preteklosti, ali glede na ocene v primerljivih drugih organizacijah javne uprave. Z nekritičnim prenašanjem poslovne logike v vrednotenje javnega upravljanja so povezane velike težave, ker taka metoda že po svoji zasnovi ni kos kompleksni naravi izziva javnega upravljanja. Tako je metoda CAF uporabna le za presojo na parcialni ravni posamičnih presojevalnih meril, ki ne pove veliko o uspešnosti organizacije kot celote.

Samo-ovrednotenje se včasih, po našem mnenju neprikladno, enači z vsebinsko ožjim predmetom vrednotenja organizacij in zaposlenih.

Samo-ovrednotenje se včasih enači z interno evalvacijo. Sicer sta si res podobni, razlika je v tem, da samo-evalvacijo opravimo večinoma z uporabo od zunaj predpisanih standardov, interno vrednotenje pa opravimo tako, da se v organizaciji medsebojno ovrednotijo kolegi (oddelki) po lastnih oz. o notranje izbranih kriterijih.

Projektno vrednotenje / 2.5

Projektno vrednotenje se nanaša na razmeroma hitro izvedljivo in nezahtevno, čeprav dokaj podrobno ocenjevanje učinkov posamičnih, izolirano obravnavanih in nedeljivih ukrepov, ponavadi manjšega obsega, katerih vzročno posledične povezave in s tem načini njihovega vplivanja so dobro znani. Projektno vrednotenje je po formatu pogosto sorodno tehničnim inženirskim študijam.

Odgovornost za projektno vrednotenje je praviloma dodeljena tistim, ki so zadolženi za vodenje projekta. Osrednji elementi projektne vrednotenja so izpolnjevanje predpisanih tehničnih standardov, finančne presoje in ocena izvajanja projekta, glede načrtovane časovnice in kakovosti vodenja procesov in doseganja pričakovanih rezultatov.

En najstarejših primerov projektne vrednotenja so presoje vplivov na okolje. Namenjene so ocenjevanju alternativnih možnosti izvedbe projektov glede na njihove okoljske učinke, pozitivne in negativne. Vrednotenje mora za odkrite slabosti predloga projekta predlagati popravljalne ali nadomestne ukrepe.

Presoje vplivov na okolje (angl. Environmental Impact Assessment) so del pravnega reda EU že od leta 1985 (direktiva 85/337/EEC). Po sprejemu Aarhuske konvencije o pravici javnosti dostopati do podatkov javnega pomena, je bila direktiva leta 1997 dopolnjena z določili o obveznosti vključevanja javnosti v presoje vplivov na okolje. Gre skratka za obvezen in formaliziran postopek, ki je del postopka odločanja o sprejemanju ali zavračanju projektne predlogov.

Presoje vplivov na okolje se opravljajo v dveh pomembno različnih situacijah – presoje vplivov okoljskih projektov na okolje (npr. odlagališča odpadkov, čistilne naprave, zelena energetika) ali presoje vplivov gospodarskih projektov (npr. vpliv letališča na bližnjo sosestvo ali okoljski vplivi novih proizvodnih obratov; EIA/SEA UNEP, 2002). V drugem primeru, kjer se pri vrednotenju nemalokrat »udarijo« gospodarski in okoljski argumenti za ali proti nekemu projektu, dobi projektno vrednotenje že lastnosti strateškega vrednotenja, ki mora na nek način znati preseči tovrstne globoko konfliktno interese.

Strateško vrednotenje / 2.6

Če je nek projekt velik, ima, vzemimo, več podprojektov s specializiranimi nalogami in z značilno različnimi vzročno-posledičnimi povezavami, če ima raznovrstne neposredne učinke in pomembne posredne učinke, posebej če so s projektom povezana tveganja, v takih primerih je treba njegovo presojo opraviti po pravilih strateškega vrednotenja.

Strateške presoje se večinoma nanašajo na vrednotenje strateških vsebin politik kot diagnoza trdovratnejših problemov, na dolgoročne cilje in posredne učinke politik ter sistemske rezerve.

Splošno so strateške presoje danes še slabo razvite, ker je slabo razumljena kompleksna narava vprašanj, ki so ji podvržene. Strateške zadeve so neprikladne za ustaljen način uradniškega delovanja, ki je razdeljen po oddelkih in deljenih pristojnostih. V strateških zadevah je vse z vsem povezano, zato se je takih problemov treba tudi pri njihovem vrednotenju lotiti medsektorsko.

Velika težava pri strateškem vrednotenju in nasploh eden najslabše rešenih metodoloških problemov vrednotenja danes, je ugotoviti, kako iz množice opazanj, pridobljenih v analitični fazi vrednotenja, konsistentno oblikovati razumljive in uporabne sintezne ugotovitve in strateške predloge politikam. Če problem sinteze v strateškem vrednotenju povsem poenostavimo, gre predvsem za to, kako iz množice omejenih ocen o posamičnih vidikih vplivanja strateškega projekta, sestaviti končno oceno o njegovem skupnem vplivu, pri kateri bo vse z vsem povezano, saj bo le tako vrednotenje kos strateški naravi vrednotenega problema. Možno rešitev tega problema, vsaj na področju regionalnih in prostorih vrednotenj, predstavlja mezo-matrični model, predstavljen kasneje v nadaljevanju.

Eden prvih uveljavljenih primerov strateškega vrednotenja so »strateške okoljske presoje« (Strategic environmental assessment - SEA), v slovenski zakonodaji je uveljavljen drugačen, vendar povsem ustrezen prevod »celovite presoje vplivov na okolje«. S sprejemom direktive 2001/42/EC je postalo strateško vrednotenje učinkov obvezno za večino velikih projektov, za vladne načrte in za programe. Politike torej s strateško presojo vplivov niso celovito zajete, kot tudi nekateri načrti - denimo javni proračuni - ne: ti se vrednotijo po pristopu, prilagojenem posebnosti upravljanja javnih financ in ki je predstavljen v nadaljevanju.

Strateška presoja vplivov je usmerjena k vrednotenju okoljskih učinkov, ne toliko merjenju, kot predvsem ocenjevanju smeri in jakostnih kategorij. Kadar strateško vrednotenje hkrati zajame več področij vplivanja, na primer poleg okoljskega tudi socialno in gospodarsko, govorimo o strateških presojah vplivov (angl. Strategic Impact Assessment).

Pomembno je razumeti, da SEA ni samo povečana verzija presoj vplivov na okolje, ampak je bistveno več (Working with the SEA directive). Okolje je integralna kategorija in zato vplivov nanj ne moremo razgraditi na posamezne ločene vplive, da bi se z njimi ukvarjali ločeno, kar je v bistvu ideja projektnih presoj vplivov na okolje. Integralne kategorije je treba obravnavati strateško povezano, drugače od dreves ne moremo videti gozda (spomnimo se prej povedanega, kako se porajajo »trdovratni« problemi javnega upravljanja). Poudarek strateških presoj je zato predvsem v vrednotenju širših in posrednih učinkov javnih intervencij, se pravi vpliv vladnih ukrepov na »druge«, tiste, ki niso mišljeni kot neposredni uporabniki učinkov konkretnih vladnih ukrepov.

Programsko vrednotenje / 2.7

Programi predstavljajo enega od treh ožjih segmentov javnih politik. Programi so po trajanju, vsebini in proračunu omejeni skupki projektov, ki imajo skupne strateške cilje in množico razmeroma samostojnih področnih operativnih ciljev. Za razliko od projektov, ki imajo naloge določene na ravni nekih opravil (ponoči osvetliti pločnike), so programi večinoma namenjeni doseganju učinkov za konkretne uporabnike javnih storitev (povečati varnost pešcev).

Programsko vrednotenje zajema vrednotenje programov, na primer nacionalnih ali regionalnih razvojnih programov. Za njihovo vrednotenje velja večino povedanega pri strateškem in pri projektnem vrednotenju. Posebnost programskega vrednotenja je povezana ravno s tem, da so programi vmesna raven med zgolj operativno naravnanimi projekti, ki jih večinoma izvajajo organi javne uprave na najnižjih ravneh upravne hierarhije, in nacionalnimi politikami, ki jih uresničujejo nacionalne ustanove na vrhu hierarhije in imajo pri javnem upravljanju pred očmi večinoma strateška vprašanja. Programi imajo tako operativne kot strateške cilje, ki so za uspeh programa enako pomembni.

Programi so strateški dokumenti, kar pomeni, da imajo več razmeroma neodvisnih in dolgoročnih smotrov. Zato je pri programskem vrednotenju, tako kot prej omenjeno pri strateškem, pomembno konsistentno povezati ugotovitve vrednotenja na ravni (pod)projektov na ravni celotnega programa. Tovrstne probleme izrazito občutijo tudi vsi, ki se ukvarjajo z vrednotenjem proračunov, ki imajo na najbolj detajlni ravni opravka z vrednotenjem množice proračunskih postavk, nato pod-programov, programov, šestnajstih politik in na koncu še na ravni celotnega proračuna. Ti problemi so podrobneje obdelani v poglavju o proračunskem vrednotenju.

Pomen sodelovanja javnosti je pri programskem vrednotenju nedvomno večji kot pri projektnem, ker imajo programi široko območje vplivnosti, so kompleksni in s tem slabo obvladljivi in predvidljivi.

Regulativne presoje vplivov / 2.8

S predpisi in regulacijo imamo v mislih zakonodajo, uredbe ali smernice, ki jih izda katerakoli raven upravne hierarhije, od lokalne do mednarodne. Regulativne presoje vplivov se nanašajo na proučevanje verjetnih vplivov predlaganih regulativnih inštrumentov na širšo družbo (okolje, socialne razlike, konkurenčnost...). Vplivi regulacije pogosto sežejo širše in vplivajo na več področij kot je neposredna intenca

njihovih predlagateljev. Ker je v družbi vse z vsem povezano, saj zato jih sploh obravnavamo kot kompleksne, je tako rekoč nemogoče izpostaviti neko področje, ki regulatorja posebej zanima, in ga obravnavati, kot da gre za popolnoma samostojno in z ničemer povezano področje. Učinki nove zakonodaje so raznovrstni, vplivajo na različne skupine državljanov na različni način in niso povsem predvidljivi. Poleg tega ima običajno tisti, ki izdaja predpise, na voljo nemalo različnih možnosti, da doseže svoje regulatorne cilje. Regulatorji imajo večinoma najraje neposredno regulacijo oz. tako imenovan komandno-kontrolni pristop (angl. *command-and-control*), ki ga uveljavljajo od zgoraj navzdol, pri katerem so vajeti regulacije trdno v njegovih rokah (Kirkpatrick in dr., 2004). Tako so včasih vladali kralji, zato tak način regulacije vzpostavlja neke vrste birokratsko monarhijo, v kateri so »uporabniki javnih storitev« z zakoni v takšnem odnosu, kot so bili pred stoletji do absolutnega vladarja, kralja.

V demokratičnih političnih ureditvah je regulacija v smeri od zgoraj navzdol primerna le za urejanje nujnih zadev, za večino drugih vprašanj pa ima regulator na voljo bolj mehke pristope posredne regulacije, kot vzemimo informacijske kampanje, ki opozorijo na nek problem javnega upravljanja. Država na primer od proizvajalcev hrane zahteva, da objavijo o svojih izdelkih informacije, ki vplivajo na zdravje potrošnikov. Informacije okrepijo pogajalsko pozicijo šibke stranke (potrošnike) s tem, da ji omogočajo nadzor nad močnejšo stranko (podjetji).

V drugih primerih utegne potrebo po novih predpisih odpraviti nadomestna uporaba tržnih instrumentov, na primer uvedba davka na nezaželene dejavnosti, subvencioniranje zaželenega obnašanja ali umetno ustvarjanje trga kot v primeru trgovanja z onesnaževalnimi dovoljenji v zvezi z toplogrednimi emisijami.

Vsepomembnejši instrument regulacije javnih zadev je samoregulacija. Namesto da regulator zaostri pravila igre, samo postavi cilje, ki jih morajo zavezanci uresničiti, vendar pri tem lahko sami izberejo pot, ki jih bo do cilja privedla. Primer so dogovori Evropske komisije z avtomobilsko industrijo o intenzivnem uvajanju motorjev z nižjo porabo goriva.

Za vrednotenje učinkov predlogov predpisov se uporabljajo »regulativne presoje vplivov« (RIA). Gre za sistematično in konsistentno presojo potencialnih vplivov uresničevanja predlogov predpisov, z namenom ugotoviti verjetnost, da bo predlagani predpis ne le dosegel zastavljene cilje ampak pri tem prispeval k nižanju administrativnih bremen za podjetja, državljanke in državljanke, k nižjim finančnim bremenom

regulacije za javni proračun, k deregulaciji in poleg tega tudi k splošnim težnjam družbe k stabilnosti, trajnosti, koheziji (Kirkpatrick in dr., 2004). RIA torej od predlagateljev predpisov pričakuje, da se ne zanimajo le za svoje ozke cilje, ampak so v prvi vrsti pozorni na širše vplive, ki jih imajo normativne odločitve na družbo in splošno blaginjo (OECD, 2008). Obstaja več tehnik RIA, ki imajo v različnih institucionalnih okoljih različno težo. Najbolj tržno naravnane družbe dajejo velik poudarek presoji finančnih bremen, ki naj bi jih povzročil novi predpis za državno blagajno, na primer vpliv na povečanje prihodkov proračuna ali povečanje proračunskih izdatkov (Radej, 2009a).

Druga, razmeroma poenostavljena različica RIA, se ukvarja s presojo vpliva predpisov na administrativna bremena tistih, na katere se novi predpis nanaša. Po tem postopku je treba predloge predpisov analizirati tako, da se najprej poišče 'informacijsko obveznost' za zagotovitev potrebnih informacij, ki jih mora priskrbeti zavezanec (gospodarstvo, državljan, javni sektor) v zvezi z zahtevami predpisa. S pomočjo posebnega sistema preprostih enačb se posamezna informacijska opravila ocenijo v denarnih zneskih in na koncu seštejejo, vsota pa pokaže denarno povečanje ali zmanjšanje administrativnih bremen oz. stroškov za zavezance s sprejemom novega predpisa. Če se stroški zavezancev z uveljavitvijo novega predpisa glede na predhodno stanje znižajo, je predpis ovrednoten ugodno in se njegova uveljavitev lahko priporoči. Ocenjevanje vpliva novih predpisov na znižanje administrativnih bremen je v zadnjih letih postal najbolj priljubljen vladni prijem pri dokazovanju uspešnosti njenih predlogov. Vendar pa že samo veselje politikov, da to metodo uporabljajo, zbuja določene dvome vanjo.

V informacijski dobi ima ideja, da naj bo 'informacijska obveznost' ključni kriterij za presojo ustreznosti predlogov predpisov, nedvomno svojo privlačnost. Stroške administriranja je smiselno vzeti kot pomemben kriterij presoj predpisov kadar bi šlo za presoje predpisov, ki so namenjeni usmerjanju informacijskih tokov, kot na primer zakonodaje o statističnih in bančnih evidencah ali v upravnem postopku. Povsem izenačiti normativno dejavnost z informacijskimi učinki pa je pretirana poenostavitev, ki ni nevtralnno izhodišče presoje predlogov predpisov.

Bistvo predpisov je to, da določajo omejitve in nudijo priložnosti za delovanje, zato bi presoja morala biti usmerjena tudi v ugotavljanje tega, kako predpis vpliva na možnosti delovanja tistih, ki so s predpisom zajeti. Dober pravni red bo ljudem puščal čim bolj odprte možnosti za izbiro, ne pa da jim bo vsiljeval način obnašanja, ki so si ga zamislili uradniki. Vzemimo primer: s stališča informacijskih obveznosti

zavezancev za davek na dodano vrednost (DDV) je docela vseeno ali je meja letnega prihodka, od katere nekdo avtomatično postane zavezanec za DDV, na ravni 20 ali 40 tisoč evrov. Za državljane je ta razlika, ki je za državo večinoma nepomembna, ključna, ker oži ali širi območje administrativno poenostavljenega načina poslovanja.

V prihodnje bi morala RIA svoje smotre razširiti s finančnih in administrativnih vprašanj za presojo primernosti predpisov tudi na nefinančne vplive predpisov na javno blaginjo in na možnosti delovanja državljanov (Kirkpatrick in dr., 2004). Takšno je bilo tudi mnenje računskega sodišča v že omenjenem revizijskem poročilu iz leta 2007.

EU je obveznost regulativnih presoj uvedla leta 2002, Slovenija pa s poslovnikom vlade leta 2005 in s sprejemom Resolucije o normativni dejavnosti leta 2009.

Spremljanje uresničevanja proračuna / 2.9

Spremljanje uresničevanja (angl. *performance monitoring*) je posebna vrsta presoj, ki se uporablja pri vrednotenju javnih proračunov in ima veliko skupnega s spremljanjem delovanja in s predhodnim vrednotenjem. Spremljanje uresničevanja je osrednje orodje za pripravo »ciljno usmerjenega proračuna« (angl. *results-based budgeting, performance based budgeting - PBB*). Ciljno usmerjeni proračun je posebne vrste proračun, pri katerem je vsak izdatek povezan s kazalniki uspešnosti uresničevanja namenov, ki jim služi.

Doslej je bilo v Sloveniji pri pripravi proračuna, ki ni bil »ciljno usmerjen« pomembno le, koliko je vsako leto skupno na voljo sredstev za javne izdatke. Ko je bilo to poznano, je ministrstvo za finance ocenjena razpoložljiva sredstva v pogajanjih in usklajevanjih razporedilo po ministrstvih, nato pa so imeli ministri skoraj popolnoma svobodne roke pri razdelitvi denarja »svojega« resorja po »svojih« proračunskih postavkah. Vsebinske odločitve o namenih, za katere bo potrošen javni denar, so večinoma sprejemala ministristva sama. Finančni resor je preveril le, če je v proračunskih odhodkih predvidenega dovolj denarja za plače, socialne transferje in prednostne investicije, v vsebino in uspešnost programov pa se ni spuščal.

Zdaj pa je počasi tudi v Sloveniji (v vladi) dozorelo spoznanje, da ni dovolj denar nameniti nekim ciljem, ampak je treba učinkovite vloženega denarja dobro izmeriti in upravičiti, saj se tudi pri nas uvajajo sestavine ciljno usmerjene priprave državnega proračuna. Že leta 2000 je bila uveljavljena podlaga za povezovanje razvojnih politik in priprave ter izvajanja (ciljno usmerje-

nega) proračuna, ki je dobila nov zagon pri pripravi proračunov za leti 2010-2011. Po novem s pripravo ciljno usmerjenega proračuna ministri ne bodo več imeli tako prostih rok pri razporejanju denarja po programskih namenih. Ne bo več bistveno, koliko denarja se v kaj vloži, ampak kakšne cilje imajo in ali jih dosegajo. Takrat, ko bo imel minister za finance pred seboj pregled uspešnosti uresničevanja vseh proračunskih postavk, bo lahko razporejanje sredstev povezal z uspešnostjo uresničevanja zadevnih programov. Tako se bo po novem s porabo proračunskih sredstev izvajala politika vlade, ki ne bo več seštevek ministrstev, ampak integrirana celota, s čimer naj bi bilo oteženo nepovezano vodenje politik posamičnih ministrstev.

V anglosaških državah, kjer je prizadevanje za povezavo uspešnosti vladnih programov z razporejanjem (alokacijo) javnih sredstev že ustaljeno, vidijo glavne prednosti spremljanja uresničevanja v naslednjem (CBO, 1993; NFP, 1993): izboljšanje informacijske podlage in razvidnost nagibov vladnih odločitev; izboljšanje podlage za odločanje med alternativnimi programi; izboljšanje prevajanja vladnih ciljev v prednostne naloge; prispevek k boljši utemeljitvi odločitev o namenskem razporejanju javnih sredstev; izboljšanje uresničevanja zastavljenih ciljev spodbujanje dolgoročnega razmišljanja, povečanje fleksibilnost javne uprave z odstranitvijo nepotrebnih ovir avtonomnosti delovanja upravljavcev na nižjih ravneh javno upravne hierarhije; povečanje odgovornosti upravnikov javnih blagajn in proračunov za dosežke; povečanje zaupanja med oblastjo in javnostjo.

Proračunske postavke so lahko vrednotene na več ravneh vplivanja: najenostavnejše je spremljanje izločkov (angl. *outputs*). Izločki so dobrine in storitve, pridobljene in proizvedene neposredno s programom, ali tisto, kar je bilo proizvedeno neposredno s predelavo programskih vložkov, ki so rezultat zaključene aktivnosti znotraj razvojnega procesa (EC, 1999). V tej perspektivi vrednotenja je v ospredju presoja učinkovitosti, to pomeni izločkov, glede na uporabljene vire (vložke). Povečanje stroškov, je upravičeno le, dokler omogoča ustrezno visoko povečanje izločkov.

Precej težje, vendar tudi uporabnejše s stališča celostnega vrednotenja, je spremljanje izidov (angl. *outcomes*) oz. učinkov vladnih programov za uporabnike. V tem režimu vrednotenja je pozornost usmerjena na oceno uporabnosti rezultatov trošenja javnih sredstev, v pogledu ali s stališča končnih uporabnikov. Zato so v tem režimu vrednotenja v ospredju kazalniki proračunske uspešnosti zadovoljevanja potreb uporabnikov javno financiranih dejavnosti.

Najbolj zahtevno je spremljanje vplivov (angl. *impacts*) porabe javnih sredstev na državo kot celoto (regijo, EU). Na-

tančen opis vsakega posamičnega kamenčka mozaične slike javnega upravljanja še ne pove ničesar o umetniški veljavi mozaika kot celote. Vplivi so najbolj dolgoročna vrsta učinkov javnih politik, ki se pogosto izrazijo le posredno, vendar se tičejo vseh. Najtežje jih je oceniti oz. je treba pri njihovem ocenjevanju uporabiti pristope, za katere ni pomembno le to, da so znanstveno neoporečni, ampak morajo biti tudi neoporečno demokratični. Šele tukaj postane vrednotenje vplivov v polnem pomenu besede »vrednotenje« kot tehtanje objektivno ugotovljenih dejstev iz zelo različnih izhodišč do polnega izraza.

Pri proračunskem vrednotenju je torej potrebno bolj dosledno kot pri drugih vrstah vrednotenja poskrbeti, da bo presoja organizirana hierarhično (glej tudi poglavje 4.4). Začne se na najnižji ravni proračunske postavke in podprojekta in se opravi po kazalnikih, ki so jih za vrednotenje določili tisti, ki vodijo posamezne postavke sami in se večinoma nanašajo na ugotavljanje njihovih izidov. Selekcija uspešnih od neuspešnih postavk oziroma podprogramov se opravi s primerjavo rezultatov njihovega vrednotenja – razen za primere, ko ima neka postavka ali podprogram, čeprav ni najbolj dosledno realizirana, opazno koristne učinke na višji ravni vrednotenja javnih programov. Vrednotenje javnih programov, ki združuje večjo skupino proračunskih postavk, se opravi na ravni vrednotenja izidov s pomočjo kazalnikov vrednotenja, določenih posebej za to raven vrednotenja. Uspešne od neuspešnih programov spet loči primerjava rezultatov vrednotenja na tej ravni, z analogno izjemo, kot prej. Na najvišji ravni se opravi še vrednotenje javnih politik, kjer je z vrednotenjem najpomembneje oceniti njihove splošne inducirane vplive na širšo družbo. V hierarhičnem postopku vrednotenja tako postopoma oblikujemo odgovor na zahteve ciljno usmerjenega proračunskega načrtovanja, ki sicer aktivistično deklarirane, kot gredo z jezika politikom, zvenijo tako preprosto in logično, v praktični izvedbi pa postanejo izborna zapletena in težavna.

S stališča vpliva vrednotenja na kakovost odločanja je treba poudariti, da več informacij javnim ustanovam ne pomeni lažjega odločanja, ampak samo bolj informirano odločanje (Diamond, 2005). Če s stališča podatkovnih zahtev vrednotenje ni dobro premišljeno, so organizacije zaradi njega lahko samo zasute z dodatno papirologijo, ki pa niti zanje, niti za širšo javnost, nima prave uporabne vrednosti. Končni uporabniki javnih storitev namreč ne konzumirajo kazalnikov uspešnosti vladnih programov, ampak zaznavajo blaginjo celostno, na vseh področjih hkrati in povezano. Zato ima nepovezano vrednotenje na detajlni ravni zelo vprašljivo vrednost, dokler ga ne postavimo v širši kontekst vrednotenja.

Pri tako kompleksnih izzivih, kot je proračunsko vrednotenje, je ena glavnih težav v *pravilnem razumevanju vzročno posledičnih razmerij* o tem, kako se izložki nekega projekta ali organizacije pretvarjajo v njene izide in kako ti izidi vplivajo na celoten sistem javne blaginje. Pri proračunskem vrednotenju je izjemno težko na »*katerikoli smiselni način*« (OECD, 2002) povezati rezultate spremljanja uresničevanja proračuna z njegovo pripravo oz. povezati uspešnost programov z alokacijo proračunskih sredstev.

Na primer: slabi rezultati uresničevanja nekega vladnega programa pogosto niso posledica slabega proračunskega izvajanja, ampak težavnosti problema, ki ga javna intervencija skuša rešiti, ali celo slabega načina spremljanja njegovega uresničevanja (pomanjkanje podatkov); včasih se prepreke uspešnemu uresničevanju vladnih ukrepov postavijo zaradi zunanjih razlogov in spremenjenih okoliščin uresničevanja, na katere odgovorni nosilci ne morejo vplivati (Pollitt, 2001). Enostavne ali utečene programe je večinoma lažje uresničevati, težje pa nove programe, še zlasti, če so bolj kompleksni. Slabi rezultati spremljanja uresničevanja vladnih ukrepov torej ne smejo nujno pomeniti zmanjšanja sredstev za njihovo prihodnje uresničevanje, ampak bodo, nasprotno, marsikdaj zahtevali povečanje naporov, da bi lahko premagali višje ovire (CBO, 1993).

Nemalokrat pa je tudi obratno, da dobri rezultati vrednotenja še ne smejo avtomatično olajšati dostopa do javnega financiranja. Uspešnost realizacije javnih ukrepov se pogosto izmeri zgolj do ciljev oz. s kazalniki, ki so si jih *zastavili nosilci izvajanja programov sami*, torej gre za neke vrste samoovrednotenje njihovega dela, ki pa še ne pove kakšna je uspešnost izvajanja programa gledano širše sistemsko in po širših kriterijih uspešnosti. Uspešnost ni vedno rezultat nekega posebej odličnega javnega upravljanja, ampak prej tega, da je ukrep »utečen«. Nemalokrat za navidez uspešnimi javnimi intervencami stojijo interesi lobijev. Naivno bi bilo pričakovati, da lobiji ne znajo uporabljati kazalnikov uspešnosti, in da jih ne znajo najbolje obrniti sebi v prid; prav nasprotno – gradbeni, energetski, kmetijski, farmacevtski, zdravniški in drugi lobiji imajo nemalokrat o »svotem sektorju« boljše informacije kot državni uradniki. Če torej monitoring izvajanja uporabljamo le na ravni kazalnikov učinkovitosti/uspešnosti posameznih programov, se utegne zgoditi, da bo prizadevanje za pripravo ciljno usmerjenega proračuna v dobršni meri prispevalo le k bolj sofisticirani in s podatki podprti manipulaciji javnega mnenja.

Vlada ni poslovni subjekt, da bi morala svoje cilje dosegati z najnižjimi stroški, kakor se vseskozi zavzemajo ideologi novega javnega upravljanja. Razmišljanje pri spremljanju ure-

sničevanja proračuna mora biti drugačno. V ospredju izziva vrednotenja ni varčevanje javnih sredstev z večjo učinkovitostjo njihove porabe, ampak z bolj strateškim vodenjem javnega sektorja. Potreba po proračunskem vrednotenju ni povezana zgolj s primanjkljajem javnih sredstev, ampak še prej z naraščajočo kompleksnostjo javnega upravljanja. Na primer, deficiti javnih blagajn pogosto niso posledica usihanja prihodkov javnih blagajn, ampak posledica dolgotrajne odsotnosti strukturnih reform, ki so boleče zaradi prerazporejanja družbenih privilegijev, ne zaradi golega pomanjkanja denarja. Rezultat spremljanja proračuna torej ni zgolj izboljšanje učinkovitosti/uspešnosti porabe sredstev oziroma kolikor je, to ni posledica zniževanja vložkov na enoto izloška/dosežka, ampak je posledica bolj strateškega načina razmišljanja. S pomočjo presečne miselnosti lahko namreč dosežemo, da en javni ukrep in en javni izdatek služita več diferenciranim javnim namenom hkrati. Prihranke javnih sredstev z vrednotenjem izvajanja lahko dosežemo tako, da zmanjšamo izgube zaradi neuskajenosti javnega upravljanja, njegove slabe medsektorske povezanosti. Ali drugače, vrednotenje konsistentnosti javnega upravljanja na izhodu (v bolj integralnih učinkih) omogoča dosegati veliko večje prihranke javnih sredstev, kot preprosto »rezanje« sredstev na izviri z manjšimi alokacijami sredstev za posamezne javne namene.

Presoje vplivov na zdravje / 2.10

Presoje vplivov na zdravje so bile uvedene kot plod spoznanja, da zdravstveni sektor sam zase ne more doseči ciljev blaginje na področju javnega zdravja, ker so vplivi drugih sektorjev na zdravje ljudi tako močni, da je potrebno tudi pri njih zagotoviti, da so njihove politike zdravju prijazne. Zdravje prebivalstva je, vzemimo, močno odvisno od kmetijske in okoljske politike ter od ravni socialnih razlik. Presoje vplivov na zdravje so bile torej sprva uvedene za preverjanje stranskih učinkov ter minimiziranje negativnih učinkov drugih politik na doseganje ciljev zdravstvene politike in na zdravje ljudi nasploh (čeprav se danes uporabljajo tudi za presojo zdravstvenih politik samih in za merjenje njihovih *primarnih* pozitivnih učinkov na zdravje ljudi).

Po svoji izvorni zastavitvi - zaradi pretežnega ukvarjanja s stranskimi učinki politik na širšo družbo oz., v tem primeru, na stanje javnega zdravja - je HIA nedvomno še en primer strateškega pristopa k vrednotenju. »Drugi učinki« (oz. širši učinki) neke javne politike se ne nanašajo na to, kako sama vpliva na svoje primarne cilje, ki jih hoče prvenstveno doseči, ampak kako sama vpliva na primarne cilje vseh drugih politik. Ko gledamo javno politiko kot celoto, lahko postaja

nejo stranski učinki politik pomembnejši kot nameravani učinki politik, ker so bolj številni, saj vsak ukrep vpliva na en svoj primaren cilj in ima pri tem dva, tri ali še več stranskih ali nehotenih učinkov na cilje drugih politik. HIA je lep primer tega, da so »širši vplivi« drugih (nezdravstvenih) politik na javno zdravje tako močni, da jih mora zdravstveni sektor obravnavati z enako resnostjo, kot obravnava zdravstvena politika svoja primarna hotenja na področju javnega zdravja.

Med standardno strateško presojo in HIA obstaja vsaj ena pomembna razlika. »Širši vplivi« se pri strateških vrednotenjih nanašajo na legitimne zahteve drugih sektorjev, da so upoštevani pri načrtih vsake druge vladne politike. Sektorji drug do drugega ostajajo odprti za medsektorsko usklajevanje, vsaj dokler jim je v postopku zagotovljeno, da njihove legitimne zahteve ne bodo preslišane. Vzemimo primer: kje je meja med legitimnimi zahtevami čistega okolja in legitimnimi zahtevami gospodarske rasti je težko reči, saj predpisi določajo samo osnovne standarde, med njimi pa je veliko možnosti za eko-gospodarsko prepletene projekte. Pri presojah vplivov na zdravje pa gre za veliko več kot samo za legitimne zahteve enega sektorja nasproti drugim. Ker gre v končni konsekvenci za zdravje in življenje ljudi, so možnosti medsektorskega usklajevanja precej zožene, saj se o zdravju ljudi ni mogoče veliko pogajati. To sicer ni uradno stališče Svetovne zdravstvene organizacije (SZO), ki v priporočilih deklaracije iz Adelaide o promociji zdravja (1995, dokument WHO/HPR/HEP/95.2) zahteva, da so interesi zdravja deležni enake pozornosti pri vodenju politik, kot ekonomske zahteve. To stališče sicer nadgrajuje Talinska listina (SZO, 2008), ki so jo sprejele države članice Evropske regije SZO in pravi, naj ministrstva za zdravje podpirajo vključevanje zdravstvenih razmislekov v vse politike in zagovarjajo njihovo učinkovito izvrševanje v različnih sektorjih, da bi povečali zdravstvene koristi.

Druga pomembna razlika med strateškim vrednotenjem in HIA je, da so presoje vplivov na zdravje eno tistih področij vrednotenja, ki so zaradi povezanosti s človekovim zdravjem veliko bolj odvisne od vrednotnega tehtanja, kjer morajo biti objektivno ugotovljena dejstva uporabljena s posebej občutljivo defenzivnostjo. Vrednotenje politik ima vedno opraviti z vrednotami, vendar pri nekaterih vrstah vrednotenja tako malo, da se s tem tisti, ki vrednotijo, ne ukvarjajo, ali opravijo s tem mimogrede. Pri drugih so vrednote, kot v primerih reševanja etičnih dilem, ki so na področju zdravja pogoste, kjer so za oceno politik presoje s stališča različnih vrednot bistveno bolj pomembne od ugotovitev, utemeljenih na objektivnih podatkih. Zato dejstvo, da so danes uveljavljene le »presoje« vplivov na zdravje, ne pa »vrednotenje«

vplivov na zdravje, priča o šibkosti te sicer še mlade, a že zaradi posebnih razlogov, ki so do nje privedli, zelo obetavne vrste presojev.

Presoje socialnih vplivov / 2.11

Presoje socialnih vplivov so se razvile v povezavi s presojami vplivov na zdravje. Obe vrsti presoj se razlikujeta le v predmetu vrednotenja, povsem pa se prekrivata v osnovni metodološki problematiki, ki ju spremlja. Kot rečeno že zgoraj, so socialne razlike v družbi en od ključnih dejavnikov javnega zdravja in tako SIA pomeni le poglobljanje vpogleda v ta segment javne blaginje, se pa zanima tudi za nekatera druga vprašanja. Presoje vplivov na revščino (angl. *Poverty impact assessment*), ki so tukaj omenjene le kot primer, so podobno tudi zgolj specializirana izvedenka SIA. Ta vgnezdena sekvenca vrst presoj najnovejše generacije (HIA-SIA-PIA) nakazuje, da se bo v prihodnje vrednotenje razvijalo vse globlje in bo tako enkrat postala presoja stranskih učinkov politik pomembnejša za vodenje javnih politik od danes prevladujočih pristopov spremljanja neposrednih učinkov politik (izložkov, izidov).

Najpogosteje so presoje socialnih vplivov v praksi uporabljene za vrednotenje na področju zaposlovanja (trga dela, varnosti pri delu), socialnih zadev (solidarnost, socialne razlike) in enakih možnosti (enakost spolov, vključevanje marginalnih skupin, ranljivih, posebne potrebe nosečnic, mladih mater).

Presoje socialnih vplivov še niso obvezne in niso tako široko uporabljene in zato je njihov vpliv na javne odločitve danes še majhen, zlasti pri nas. V skladu s tem je nedozorelo tudi zavedanje politik o tem, kako velik del revščine in socialnih razlik je povzročen zgolj s sektorsko neskladnostjo politik. Socialne politike so danes, v »socialni državi«, namreč bistveno močnejši segment javnega upravljanja kot zdravstvena politika, če že SIA primerjamo s HIA. Medsektorska koordinacija pomembnega dela socialnih politik poteka na najvišji ravni, v ekonomsko-socialnem svetu, ki je po vplivnosti povsem nepriljiv z sorodnimi medresorsko usklajevalnimi sistemi na področju drugih blaginjskih politik. Ključne institucije socialnih politik na področju zaposlovanja, socialnih storitev revnim (centri za socialno delo), invalidom in drugim prejemnikom storitev socialne države imajo neposredni »nadzor« nad posamezniki in imajo zato občutek, da niso servis državljanov, ampak tvorci realnosti in njihovih existenc. Zaradi te posebnosti socialna politika še vedno sledi varljivemu občutku oblastnikov stare generacije, da svoje cilje lahko dosega neposredno, le z uveljavljanjem svojih sektorskih inštrumentov.

Presoje socialnih vplivov so eno redkih področij vrednotenja v Sloveniji, ki se razvija avtonomno, ne le v povezavi z bruseljskimi zahtevami, na primer Rode in dr. (2006) na Fakulteti za socialno delo. Vendar je pri tem treba kritično opomniti, da razvoj metod in vrednotenja na socialnem področju v Sloveniji odvija zoženo na perspektivo tega, kar zanima socialne politike oz. Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve. Metodologija se razvija s povzemanjem ameriške literature, ki je za naše, evropsko-kontinentalne razmere kontekstualno neprimerna in omejeno uporabna. To opazko ilustriramo z izjavo avtorjev metodologije (Rode in dr., 2006), da so po njihovem mnenju presoje socialnih vplivov med drugim namenjene preverjanju ali so »ekonomsko osveščeni upravljavci« dobili dovolj »muzike za vloženi denar« torej, kot da gre za presoje ekonomske upravičenosti socialnih ukrepov in večinoma ne ravno obratno. Čeprav je izjava iztrgana iz konteksta, saj njeni avtorji poudarjajo tudi to, da ekonomski kazalniki ne zadoščajo pri vrednotenju socialnih učinkov politik, jo omenjamo, ker se večkrat pojavlja. Enako so pred leti poslanci državnega zbora od ministrstva za okolje ob določitvi območij Natura 2000 zahtevali presojo ekonomskih posledic zavarovanja narave prav pred nekontrolirano negativnimi vplivi gospodarstva na naravo.

Z namenom bolje spoznati sedanje razmere na področju vrednotenja učinkov javnih politik in njegove notranje napetosti in razvojne težnje v prihodnje bomo v nadaljevanju pogledali, kako se je ideja vrednotenja politik razvijala doslej.

O začetku uveljavljanja vrednotenja učinkov politik lahko govorimo od šestdesetih let, v anglosaških državah, v povezavi s poskusi zasnovati neke vrste državo blaginje in obilja, za katere ravno danes lahko ugotavljamo, kako slabo so bili domišljeni. V Slovenji začetki vrednotenja učinkov politik segajo v zgodnja sedemdeseta leta, ki so bila takim novostim naklonjena zaradi planske narave takratnega sistema in zaradi uvajanja decentraliziranega samoupravljanja in uveljavljanja koncepta »policentričnega razvoja«.

Zelo popularna je razdelitev dosedanjega razvoja tega področja na štiri generacije, dodajamo pa ji še peto, ki že vsebuje neke namige o tem, kam se v prihodnje nagiba vrednotenje politik. Vrednotenja prve generacije so dala največji poudarek merjenju učinkov – njihovih izločkov in izidov. Vloga tistega, ki vrednoti, je bila določena povsem tehnično, moral je poznati in uporabljati vse dosegljive instrumente merjenja. Prvotno je bilo vrednotenje politik opravljeno z merjenjem učinkov, danes pa je to samo ena od začetnih faz.

Metode druge generacije so pri vrednotenju poudarile opis ter tehtanje pozitivnih in negativnih učinkov. Merjenje je omejeno zmogljiva tehnika vrednotenja, ker se zanima le za količinske informacije, ki niso nujno niti primerljive (različne enote mere), zato ne omogočajo povzemanja jasnih ugotovitev. V takšnem primeru kvalitativni opisi pozitivnih in negativnih učinkov bolje služijo potrebam odločevalcev. Pri odločanju morajo od tistih, ki vrednotijo zvedeti, ali je nek predlog dober ali slab, pri čemer je natančna informacija o tem, koliko je dober ali koliko je slab, večinoma le drugotnega pomena.

Vrednotenje v pomenu tehtanja različnih možnosti se v presojah vplivov javnih politik le še poglubi z nastopom tretje generacije. Tisti, ki vrednoti, je dobil novo vlogo, poleg naloge merjenja in opisa, namreč vlogo ravnatelja med nasprotnimi možnostmi. Vrednotenje poslej ni več zgolj ugotavljanje posledic politik ampak vključuje tudi presojo izhodišč, na katerih so te politike zasnovane in s katerih nastopajo odločevalci pri pripravi svojih zamisli. S tem

postane vrednotenje neposredno vpeto v odločanje, zaradi česar mora tisti, ki vrednoti, prestopiti meje, kjer njegovo nepristranskost še lahko varuje znanstvena nepristranskost ocen učinkov, poklicna etika in standardi vrednotenja ter se kot odločevalec nevarno približa politikam. Tako vsaj so menili mnogi.

Generacije vrednotenja	Poslanstvo vrednotenja	Vloga tistega, ki vrednoti	Namen vrednotenja
1. generacija	Merjenje	Tehnična (pozna instrumente merjenja)	Meriti uspešnosti testirancev
2. generacija	Opis	Opis prednosti in slabosti predlaganega ukrepa vlade	Izboljšanje programa
3. generacija	Presoja	Razsodnik, presoja med razpoložljivimi možnostmi	Presoditi smiselnost ciljev in koristnost programa
4. generacija	Mediacija	Posrednik v med tistimi, ki vsak po svoje vrednoti	Doseči konsenz med udeleženci

Tabela 3-1: Štiri generacije vrednotenja vplivov politik (Guba, Lincoln, 1989)

Vir: Povzeto po Macur M. 2000. Vpliv privatizacije na kakovost zdravstvenih storitev - evalvacija z vidika uporabnika. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, doktorska disertacija, str. 70.

Četrta generacija konceptov vrednotenja se razvije kot odziv na opažanje, da javne politike niso le stvar primerjave političnih alternativ, ampak se odvijajo v pluralni ali kot je bilo prej rečeno, v kompleksni družbi. To, kar je, vidimo različno, ker imamo različne vrednote, in ker te vrednote podpirajo znanja, ki so med seboj težko združljiva, na primer naravoslovna in družboslovna znanja, ekonomijo in sociologijo. Posledica je, da imamo o tem, kako naj bo družba oblikovana in kako naj deluje, na moč različna mnenja, ki so vsa na svoj način objektivno gledano pravilna. Družbena realnost torej ni objektivna realnosti, ampak so družbene realnosti konstruirane, to kar vidimo kot realno je v veliki meri plod »naših« predhodnih dogovorov in ureditev. Družbena realnost torej ni »takšna, kakršna je«, ni objektivna kakor je objektivna fizična realnost v naravi, ampak je pomnožena glede nanjo. V družbi je tako, kot da bi v njej obstajale vzporedne fizične realnosti, ki so seveda »izmišljene« oz. konstruirane, vsaka s svojimi zakonitostmi, logiko, vrednotami, a enako veljavne.

Posledica konstruktivističnega razumevanja družbe je konstruktivistični pristop k vrednotenju njenih procesov. Tisti,

ki vrednoti in tisti, ki je vrednoten, morata sama oblikovati okvir vrednotenja, ki je primeren za konkretni namen. Zato je ključna zahteva metod četrte generacije, da naj udeleženci v procesu vrednotenja skupaj vzpostavijo konsenzualno konstrukcijo o objektu svojega vrednotenja. Na primer, sodelujoči skupaj določijo okvir vrednotenja, se dogovorijo o njegovih smotrih, kriterijih ter metodah in o najprimernejšem načinu povzemanja dobljenih ugotovitev. Konstruktivistično vrednotenje je potemtakem v največji meri plod skupnih in usklajenih prizadevanj sodelujočih. Tovrstno vrednotenje ni zadovoljno zgolj z ugotavljanjem učinkov politik, ampak je razumljeno širše kot proces medsebojnega učenja in poučevanja hkrati. Udeleženci vrednotenja učijo drug drugega o svojih konstrukcijah, evalvator pa pomaga pri vzpostavljanju komunikacije med različno konstruiranimi pogledi na vrednoteni pojav. Vsako vrednotenje je nujno nepredvidljiv in nedokončan proces. Je zgolj približek oziroma najbolj informiran in usklajen konstrukt, kar jih je mogoče v danih razmerah razviti. Zato je treba vrednotenje politik razumeti kot stalno ponavljajoč in močno divergenten proces stalne rekonstrukcije našega pogleda na družbo. Pomemben nasledek četrte generacije vrednotenja je vstop javnosti v vrednotenje politik, saj danes večina postopkov vrednotenja zahteva sodelovanje različnih deležnikov javnih politik, vključno s civilno družbo in splošno javnostjo.

Dosedanje izkušnje uporabe metod vrednotenja četrte generacije in najnovejša spoznanja pri razvoju metodologij vrednotenja kažejo, da je ta generacija metod, kot vse prejšnje, le en pomemben korak v smeri prizadevanj za to, da bi znali bolje prepoznavati družbene pojave in njihova nasprotja, zlasti tista, ki jih prožijo javne politike same. Tako se na področju vrednotenja pojavljajo že metode pete generacije, ki skušajo preseči slabosti četrte, predvsem njen relativizem, češ, da ima vsak, ki sodeluje pri vrednotenju svoj prav in ga je treba enako upoštevati. Ne gre za to, da vsak lahko svoj ozek interes predstavi kot skupen in na njem vztraja do konca. V takšnih pogojih dogovor ni možen in takšno vrednotenje bi bilo naivno in zavajajoče. Nekateri tudi ne pristanejo na idejo, da morajo sodelujoči pri vrednotenju vplivov težiti h konsenzu – na primer celo o tem ali je vpliv nekega ukrepa pozitiven ali negativen. Konsenz je, kot povedo študije konfliktov, lahko dosežen le kot prevlada močnejšega ali kot gnil kompromis. Vrednotenje je bolj kompleksen proces, kot si predstavljajo snovalci četrte generacije. Vsak kolektivno predstavljen interes je le toliko dober, kolikor je socialno koheziven, trajnosten, integralen, se pravi le toliko boljši od drugih kolektivnih interesov, ki z njim tekmujejo, kolikor bolj ugodni in razprostranjeni so njegovi stranski učinki na širšo družbo. To je eno od izhodišč, iz katerega izraščajo pristopi k vrednotenju politik pete generacije. Lotimo se jih

v nadaljevanju in sicer tako, da osvetlimo tri vprašanja, ki so v prejšnjih generacijah slabo rešena: kako v vrednotenju obravnavati konfliktne situacije, kako obravnavati alternative in kako zagotoviti nevtralnost vrednotenja.

Kako pri vrednotenju obravnavati globoka nesoglasja? / 3.1

Vrednotenje je dejavnost, ki ima, kako drugače, opraviti predvsem z vrednotami, z različnimi vrednotami. Vendar se večina pristopov k vrednotenju učinkov politik na široko izogiba temu in so izvedeni raje samo na ravni presoje, ki se še bolj trdno drži analitične metode z uporabo »trdih podatkov«. Z vrednotami so pri vrednotenju politik povezane velike težave, ker med njimi ni mogoče tehtati tako preprosto, kot med objektivno podprtimi argumenti za in proti, ki tvorijo analitični del vrednotenja. Nekatere metode se vrednot lotijo na računski način in pripišejo racionalno podprtim argumentom višje uteži, če se nanašajo na vprašanja, ki so visoko »vrednotena«, se pravi za zadeve, v katerih so nasprotja vrednot višja, in nižje uteži, če gre za zadeve, pri katerih je vrednotni naboj nizek. Tako zagotovijo, da vrednotno bolj naelektrena vprašanja močjeje vplivajo na končno odločitev kot bi sicer.

Pri vrednotenju se tudi ni mogoče strinjati z napotki četrte generacije metod, da je treba vztrajati na iskanju konsenza med udeleženci vrednotenja, kot je primer pri že prej omenjenem CAF. Siljene tistih, ki vrednotijo vplive politike h konsenzu je nepraktično in nevarno. Najprej zato, ker je nesmiselno v demokratično urejeni družbi težiti h konsenzu v podrobnostih. Nekaj takšnega smo doživeli tisti, ki smo živeli že v času slovenske verzije samoupravnega socializma. Konsenz je smiseln le za nekatera najbolj ključna vprašanja vrednotenja o smotru in o logiki ter okviru vrednotenja. Nevarno pa je siljenje s soglasjem v vsaki podrobnosti zato, ker dá prednost tistim sodelujočim, ki so močnejši (prepričljivejši, bolj založeni s podatki), kar v vrednotenje takoj vnese pristranskost. Kadar se ukvarjamo z legitimnimi nasprotji je vsiljevanje konsenza neutemeljeno, ker od ene ali od obeh strank v konfliktu zahteva odpoved in kompromis, kar pa ni sprejemljivo, saj gre za temeljne vrednote.

Težava z vrednotami je nekje povsem drugje. Da bi to razumeli, je treba najprej razločiti konflikte, ki zadevajo vsakodnevne interakcije v družbi od družbenih konfliktov, ki se tičejo temeljnih vrednot. Konflikti, ki so povezani z urejanjem relativnih razmerij med člani družbe in se ne tičejo temeljnih vrednot so majhni in za vrednotenje učinkov politik, gledano širše, sploh niso pomembni – pomembni so samo za vpletene, na primer v razmerjih, ki jih ureja civilno

pravo ali tržni red. Za vrednotenje učinkov politik so pomembne samo razlike v temeljnih vrednotah, ki so razmeroma maloštevilne, vsaka pa zajema široko pahljačo različnih načinov njihovega izražanja. Še nedavno tega smo si družbo predstavljali večinoma kot razdeljeno na levičarske in desničarske temeljne vrednote. Danes se vse bolj upošteva trojna struktura vrednot – materialistična (ekonomska), socialna in ekološka. Te temeljne vrednote so enako pomembne, pri vrednotenju jih je treba upoštevati nediskriminatorno, zato z njihovim utežkanjem ne pridemo nikamor.

Vrednotenja učinkov javnih politik se udeležujejo na moč različni akterji, od predlagatelja politike, do tistih, na katere bo politika vplivala pretežno pozitivno in drugi, na katere bo vplivala pretežno negativno ali vsaj nepričakovano. Udeleženci imajo zaradi svojih različnih vlog in različnih izhodišč do objekta vrednotenja zelo različen odnos. Tako je vrednotenje pete generacije razumljeno kot dejavnost, pri kateri se nujno ukvarjamo s konflikti, ki so legitimni in kot takšni nerešljivi. Nerešljivi so zato, ker so vzroki zanje druge, ne v javnih politikah, ampak se skozi ponavadi le izražajo. Vrednotenje učinkov politik tako postaja razumljeno vse bolj kot neka posebna tehnika upravljanja z legitimnimi nasprotji, ki spremljajo javno upravljanje, zato se morajo evalvatorji predvsem dobro znati med temi nasprotji. Ne, da bi o njih razsojali, ampak da bi jih njihovim nosilcem le pomagali izraziti na način, ki odkrije vzroke zanje in jih naredi bolj znosne in vsaj delno premostljive.

Družbena nasprotja se na površini najpogosteje ne prikazujejo takšna kot so, ampak v polepšani obliki (če prav pomislimo, včasih, ko se strgajo z vajeti, lahko tudi v »pogršani«). Zagovorniki nasprotnih stališč na javni sceni se ponavadi trudijo pokazati, da se zavzemajo za obče dobro, in da njihovo stališče potemtakem ni konfliktno. Tako je družba prepolna nenehnih tenzij za izboljšanje relativnega položaja ožjih skupin (interesov), ki se prikazujejo kot skupni. Kos Grabar nosilce takšnih interesov imenuje »trojanski konji« (Kos Grabar, 2008).

Tako mora tisti, ki vrednoti vplive politike, posebej dosledno opozarjati na primere zavajajočih nasprotij, ki izhajajo iz izključevalnih prizadevanj tistih, ki se pod površino svojih argumentov pogosto zavzemajo zgolj za koristi manjšine na škodo večine. Posebej pozoren mora biti tisti, ki vrednoti ali zgolj uporablja rezultate vrednotenja, na to, ali je bil pri vrednotenju enakopravno zastopan glas verjetnih žrtev negativnih vplivov.

Zahteva, da je treba različne temeljne vrednote upoštevati nediskriminatorno pomeni, da jih je treba pri vrednotenju

upoštevati ločeno. Zato, na primer, dobre ocene ekonomskih kriterijev vrednotenja ne morejo odtehtati slabih rezultatov pri ekoloških kriterijih vrednotenja. Če samo eden od teh temeljnih in ločeno obravnavanih vidikov vrednotenja na koncu izpade negativno, mora celotno vrednotenje podati negativno oceno o celotni politiki. Takšne prakse so danes v vrednotenju, ki ga vsaj v Sloveniji označujejo uporaba metod druge in tretje generacije, še zelo redke, zaradi česar je vrednotenje še v precejšnji meri orodje močnejših, da uveljavijo svoje ozke interese ne glede na presojo njihovih širših družbenih učinkov.

Vrednotenje javnih alternativ / 3.2

Predvsem pri predhodnem vrednotenju se ponavadi zahteva, da ga je treba opraviti na podlagi primerjave alternativnih možnosti ukrepanja. Družba je kompleksna, zato vedno obstaja več različnih možnosti in več med sabo ločenih poti za doseg zastavljenih ciljev. Nujnost primerjave alternativ je pravzaprav ravno tisto, kar je zahteval že pra-evalvator Bentham. V sodobnih pristopih k vrednotenju učinkov politik se velika teža pripisuje primerjavi alternativ. To je še ostanek dediščine povsem prvih začetkov projektne vrednotenja, saj se projekti pogosto načrtujejo alternativno, ne le zaradi potreb vrednotenja ampak tudi zaradi drugih namenov – na primer za primerjavo funkcionalnosti možnih rešitev, varnostnih in finančnih opcij. Scenarijsko razmišljanje in primerjava alternativ je okvir odločanja v javnem sektorju in pomembno je, da predlagatelju politik odpre pozornost za različne možnosti, da se ne omeji le na tiste opcije, ki se v njegovem ozkem pogledu na problematiko ponujajo kot najbolj primerne.

Odločanje med alternativami je najbolj smiselno takrat, ko se moramo odločati med izključevalnimi možnostmi. Na takšne situacije naletimo pri izbiri intervencijske logike (direktno ali indirektno doseganje ciljev), instrumentov (finančni, regulativni, »mehki« - na primer s pomočjo informiranja), kanalov interveniranja (od zgoraj navzdol, neposredno uporabnikom, od spodaj navzgor) in ravni interveniranja (splošni ali ciljani ukrepi).

Zaenkrat še ne obstaja standardni postopek primerjanja alternativ. Običajno se alternative primerjajo glede na to, kako izpolnjujejo standardne kazalnike vrednotenja: uspešnost, stroške, tveganja. Nato se opcije primerjajo kot v spodnji tabeli.

Odločanje o javnih zadevah na podlagi primerjave alternativ je koristno za ilustriranje napetosti, ki spremljajo javno

Kazalniki primerjave alternativ	Uspešnost	Stroški	Tveganja	Drugi kazalniki	Skupna ocena alternative
Politične alternative	visoka srednja nizka	visoka srednja nizka	visoka srednja nizka	visoka srednja nizka	
Alternativa 1					
Alternativa 2					
Alternativa 5					

Tabela 3-2: Primerjava javnih alternativ pri vrednotenju

Vir: Working with the SEA directive (b.l.).

odločanje. Z njimi je smiselno obdelati najbolj kontroverzne možnosti in inovativne rešitve, ki še niso postale del konvencionalne modrosti odločevalcev.

To so zgolj splošna načela vrednotenja alternativ, ki pa se v praksi kljub temu redkokdaj upoštevajo. Še več, študij alternativ je nemalokrat pri vrednotenju zlorabljen za učinke, ki so nasprotni primarnim intencam podpore bolj strateškem razmišljanju pri javnih odločitvah.

Pogosto so cilji politik določeni tako ozko, da izključujejo možnost, da bi jih proučili v alternativah. Druga skrajnost izigravanja potrebe po primerjanju alternativ je, da predlagatelji politik upoštevajo alternative, ki so nerealistične in tako ekstremne, da je njihovo edino poslanstvo »dokazati« že na začetku preferirano alternativo kot najboljšo (Working with the SEA directive, b.l.).

Kljub nesporni koristnosti tehtanja alternativ, je tak pristop kot vodilo javnemu upravljanju pri izbiri najboljših predlogov politik pogosto - vsaj v pogledu pete generacije metod vrednotenja - povsem nezadosten, saj večina dilem javnega upravljanja ni zastavljenih izključevalno, vsaj ne samih po sebi. Dober primer nerazumevanja pomena alternativ pri javnem upravljanju je Resolucija o normativni dejavnosti, ki nalaga predlagateljem predpisov študirati alternative, med katere so neovmon vključene tudi irelevantne alternative. Tako je v resoluciji študij alternativ namenjen preverbi učinkov vladnega ukrepanja v primerjavi z verjetnimi učinki, ki bi nastopili, če vlada ne bi ukrepala. Od vlade ne pričakujemo, da deluje le takrat, ko bi odsotnost njenega delovanja škodila delu javnosti. Vlada je izvoljena od ljudi, ki ji podelijo nek mandat, povezan s tem, kako bi hoteli bolje živeti, zato je prva naloga vlade delovati za dobro ljudi. Potreba po nekem predpisu se nikoli ne pojavi kar tako, ampak je posledica predhodnih težav, ki jih je treba razrešiti. V takšnem primeru se je povsem nesmiselno spraševati ali naj vlada ukrepa ali ne. Tukaj govorimo o izvršni oblasti, in če je njena realna opcija nedelovanje, tedaj je kot takšne sploh ne

potrebujemo. Alternativa med delovanjem in nedelovanjem je umetna in počiva na prepričanju, da je vlada nujno zlo in je treba njeno delovanje kar se da omejiti. Mnogi pa mislijo, da je vlada potrebna zato, da reši naloge, za katere je postavljena in njena učinkovitost, merjena po obsegu oz. vitkosti je malo pomembna, ker je mogoče skrbnost porabe javnih sredstev zagotoviti bistveno bolje kot s stradanjem vlade. Vitka vlada in nizki stroški javnega sektorja namreč nikakor sami po sebi ne zgotavljajo blaginje za državljane, v večini poznanih primerov (ZDA, VB) prej obratno.

Priprava predpisov ni opravilo, ki se ukvarja z izključevalnimi opcijami, saj narava konfliktov, ki spremljajo, vzemimo, izbiro alternativne trase avtoceste, ni enaka naravi konfliktov, ki spremlja pripravo nekega predpisa. V pravni državi namreč ni sprejemljivo ignorirati neke skupine državljanov in njihovih legitimnih interesov kot stransko škodo optimizacije vladnih politik. Pri predpisih ne moremo biti zadovoljni z izbiro predpisa, ki povzroča najmanjšo kolateralno škodo, ker bi s tem prekršili standarde demokracije in pravne države, ki zagotavlja enakost pred zakonom.

S stališča razvoja metod pete generacije vrednotenja ni utemeljeno priporočilo Resolucije, da je najboljša tista alternativa predpisa, ki ima najmanjše negativne učinke. Večine tega, kar v javnih politikah obravnavamo kot 'negativni vpliv', ne povežemo z nedovoljenimi dejavnostmi, ampak z različnostjo interesov in drugačnimi vrednotami vpletenih v odločanje o javnih vprašanjih. Za ekologe so, na primer, negativni vsi vplivi na okolje, ki so slabšalni, tudi tisti, ki so po predpisih dovoljeni, saj ekologi ta vprašanja presojujejo širše od konkretne pravne norme (upoštevajo na primer, da posamezni negativni učinki lahko sprožijo verižno reakcijo propadanja ekosistema, česar razparcelirani predpisi ne morejo niti dojeti). Pripravljavci politik bi morali obravnavati alternative drugače, **ne glede povzročenih negativnih učinkov izbranih alternativ** (dokler ne gre za kršenje predpisov), **ampak glede različnosti legitimnih interesov v družbi**. Javne politike, s predpisi vred, bi morale na prvem mestu težiti k temu, da upoštevajo vse legitimne zahteve državljanov in skupin nediskriminatorno in presečno (glej pogl. 4.6.3), ne le zahtev, ki optimalno prispevajo k zastavljenem vladnem konceptu. Usmeritev politik k minimizaciji bi pomenila, da si vlada ne prizadeva vladati dobro, ampak je zadovoljna že z najmanj slabim. Tako bi bila Benthamova zahteva vrednotenja, po katerem naj politike prispevajo k najboljšim rezultatom, zlorabljen in sprevržen v svoje nasprotje.

Etika in nevtralnost vrednotenja / 3.3

Vrednotenje se ne izvaja v vakumu in zato je tudi v demokratični skupnosti vsako vrednotenje nujno pod vplivom družbeno-političnih silnic. Glede na to, da se vrednotenje učinkov politik izvaja v kontekstu različnih vrednot, je vprašanje etičnosti in s tem nevtralnosti vrednotenja, ena najpomembnejših zadev, po katerih moramo presojeti ustreznost nekega modela vrednotenja. Prve štiri generacije pristopov k vrednotenju se na tem segmentu posebej slabo odrežejo.

Etika se tiče načel o dobrem in zlem ter določa merila človekovih hotenj in ravnanj glede na dobro in zlo (Kos Grabar, 2001). Etika je za vrednotenje pomembna, saj je vrednotenje namenjeno ravno presoji dobrega in slabega v učinkih javnih politik. Kos Grabar pravi: »Etika je - z vso svojo vsebino in kontekstom lastne družbene in posameznikove pogojenosti - ena od notranjih sestavin strokovnosti dela strokovnjaka... Stroki je etika vodilo, razsodnik na odločitvenih križiščih, nadzornik doslednosti, tehtnosti in verodostojnosti.«

Pri vrednotenju se nujno srečamo z različnimi sistemi vrednot, ki etične dileme postavijo visoko med glavne probleme vrednotenja. Vsak poklicni akter, bodisi uradnica, evalvatorica ali podjetnica, že sama v sebi nosi konflikt vrednot in zapada v etične dileme na relaciji med svojo poklicno in osebno etiko. Etične razlike so izrazite tudi v drugem pogledu: začnemo pri vrednotah tistih, ki so pripravili predlog neke politike ali jo že vodijo. Njihova etika je povezana z vodenjem. Potem moramo upoštevati, da tisti, ki te politike vrednoti, nima nujno enakega vrednotnega sistema kot naročnik vrednotenja. Etika evalvatorjev je povezana z najširše opredeljenim javnim interesom. Nadalje imamo opravka z vrednotami tistih, ki bodo z neko politiko imeli pretežno koristi in druge, ki bodo z njo morebiti imeli škodo ali bodo vsaj stali ob strani in zgolj opazovali, kako se z neko politiko izboljšuje položaj samo ene družbene skupine. Njihova etika je povezana z njihovimi eksistencialnimi vprašanji.

Etika je teorija o morali, torej o tem, zakaj naj ravnamo na določen način, zakaj veljajo nekatere odločitve za dobre, poštene, pravilne in druge za njihovo nasprotje, katere so odločilne okoliščine in argumenti za kvalifikacijo moralnih ravnanj (Dragoš, 2008). Ko se lotimo premišljanja o etiki, imamo takoj opravka s prekrivanjem različnih etičnih sistemov (pragmatičnih, normativnih; prav tam), ki ustvarjajo iz etičnih razprav kompleksna vprašanja. Nasprotujoči si interesi v javni sferi so podprti z nasprotujočimi si argumentacijami, večinoma pridobljenimi po nevprijetnih znanstvenih postopkih in tudi povsem v okviru vladajočega moralnega in pravnega reda. V moralno problematičnih situacijah imamo

pogosto opravka z več kot z enim normativnim sistemom vrednot: ker se v vsakdanjem življenju sistemi med sabo prepletajo, so kompleksnejše tiste moralne dileme, ki nastajajo na presekih različnih normativnih sistemov (prav tam). Na primer: gospodarske dileme postavitve elektrarne kot gospodarskega objekta na gospodarske kazalnike so manj kompleksne kot presečne dileme ekološkega vpliva elektrarne na okolje. Skratka, etika vrednotenja je pomembna kot vprašanje o tem kako zajeti sočasno prekrivajoče se etične sisteme nepristransko.

Prvo etično vodilo vrednotenja učinkov javnih politik je zagotavljanje javnega dobra, kar pomeni, da mora biti pri vsakršnem vrednotenju politik njihov širši javni učinek ne le vedno proučen, ampak tudi upoštevan kot pomembnejši za sklep, ki sledi vrednotenju od videnj posameznih sodelujočih, vključno z naročnikom – takšno je na primer načelo ameriške evalvacijske zveze (AEA, 2004). Takšna etična usmeritev pomeni, da ugotavljanje tega, kaj je javno dobro sicer izhaja iz mnenj sodelujočih pri vrednotenju, vendar pa nihče med njimi javnega dobra ne posebej in ga lahko določijo le skupaj, kot presek različnih aspektov javnih interesov vseh sodelujočih (več o konceptu presečnosti gl. v poglavju 4.6.3).

Vrednotenje javnih politik s svojimi ugotovitvami posega v obstoječa razmerja družbenih moči in je z njimi v nujni, čeprav pogosto prikriti napetosti. Zato je treba zagotoviti, da bo vrednotenje vplivov politik politično relevantno, ne da bi bilo politično zlorabljeno. Ne gre le za načelno vprašanje, ampak za vrsto praktičnih vprašanj, kot na primer, kako nevtralnost zagotoviti z izbiro primerne metode vrednotenja. Logika, iz katere je izpeljana metoda vrednotenja, mora biti skladna s tem, kako razumemo delovanje družbenega sistema – če družbo razumemo kot kompleksen sistem, mora biti tudi metoda njenega vrednotenja zasnovana na teoretičnih podlagah kompleksnosti. Le tako bo vrednotenje lahko kos svojemu izzivu nediskriminatorno obravnavati legitimno različne vrednote in na tej podlagi globoko razklane interese sodelujočih v upravljanju javnih zadev. Na primer, nič ne pomaga, kot se je nedavno pripetilo kolegom na Inštitutu Jožef Stefan, da uporabijo kompleksno metodo vrednotenja, če pa potem rezultate vrednotenja zmeljejo s svojo miselnostjo, ki je zasnovana na pozitivistični paradigmi sveta kot objektivno določljivega (torej ne-kompleksnega, enostavnega).

Standardne metode vrednotenja, ki spadajo v eno izmed prvih štirih generacij, so nevtralnost tistemu, ki vrednoti učinko zagotovile s tem, da so ga postavile v vlogo znanstvenika. Naloga vrednotenja mu je razumljena ozko (pozitivistično), kot zbiranje objektivno preverljivih evidenc. Evalvator je po

tej miselnosti nevtralen, če zagotovi znanstveno neoporečnost svojih ocen in če se potemtakem pri vrednotenju čim manj vmešava v konflikte o konkurenčnih vizijah javnega dobra. Ko se je začelo uveljavljati vrednotenje učinkov vladnih ukrepov pred desetletji je veljalo, da ta dejavnost prispeva k tehnokratskemu vladanju, kjer politične odločitve o upravljanju skupnega (javnega, nacionalnega) postajajo vse bolj tehnične in vse manj ideološke. To je privedlo do tega, da je bilo vrednotenje vplivov politik sprva ostro ločeno od politike in etičnih presoj. V demokratični družbi se vrednotne razlike razrešijo v političnem procesu, ne pri vrednotenju. Tako so menili, da so evalvatorji zadolženi le za nepristransko oceno vplivov predlogov politik, politiki pa so zadolženi, da iz teh ocen sami potegnejo sklepe o tem, kako bi bilo treba na podlagi rezultatov vrednotenja spremeniti prvotne načrte.

Etično neoporečno vrednotenje je en od pogojev za to, da so njegove ugotovitve podane nepristransko. Edino varovalo pred izgubo nepristranskosti pri vrednotenju politik je odprtost vrednotenja za najrazličnejše poglede (nasprotujoče interese, vhodne informacije, metode presoj) in njihovo uravnoteženo upoštevanje. Posledica je, da bodo rezultati vrednotenja zelo raznovrstni in jih bo težko povzeti. A vrednotenje, ki se, vzemimo, zaradi fragmentarnosti pridobljenih ugotovitev o učinkih politik ne konča z jasnimi sklepi in predlogi za ukrepanje, ampak politikom ponudi le množico medsebojno nepovezanih ugotovitev, preprosto samo producira neobvladljivo množico informacij, ki ponuja banalne odgovore na kompleksna vprašanja (Virtanen, Uusikylä, 2004) Zato takšno vrednotenje ne more zadostiti potrebam na strateški ravni odločanja. Ravno nejasno podani zaključki vrednotenja izpostavijo političnemu vmešavanju, ker omogočijo rezultate poljubno razlagati. Za nevtralnost vrednotenja vplivov javnih politik je torej pomembno, da sklepne ugotovitve študij niso podane medlo, nejasno in izogibajoč se jasni oceni celostnih učinkov politik. Reči hočemo, da nevtralnosti vrednotenja ni mogoče zagotoviti že v fazi znanstveno objektivne in tako čim bolj hladne analize učinkov vladnih politik, ampak jo je treba uveljaviti tudi pri njihovem povzemanju v končne ugotovitve vrednotenja.

Neizključevalna oz. nevtralna sinteza je možna šele kot posledica sprejemanja razlik pri povzemanju končnih ugotovitev in je ni mogoče doseči, kot standardno poskušajo evalvatorji prvih štirih generacij vrednotenja, že na začetku vrednotenja, z distanciranjem od nasprotij in konfliktov, ki spremljajo vsako demokratično vodenje javnih zadev. A zagotavljanje nevtralnosti vrednotenja v fazi sinteze njegovih rezultatov je danes še zelo slabo prepoznan problem in v teh vsebinah so tudi veljavni etični kodeksi evalvatorjev še zelo šibki.

Povzetek etičnih standardov vrednotenja kanadskega evalvatorskega društva:

1. **Kompetenca.** Tisti, ki vrednoti mora biti kompetenten, kar pomeni, da mora: sistematično proučiti problem, ki ga vrednoti, posedovati mora ustrezno znanje in ga stalno dopolnjevati.
2. **Integriteta.** Tisti, ki vrednoti mora delovati integralno v svojih odnosih z deležniki vrednotenja, kar pomeni, da mora: pravilno reprezentirati svoje znanje in veščine; oznaniti mora morebiten sum, da se je sam ali kdo drugo od sodelujočih znašel v konfliktu interesov; pozoren mora biti na kulturne socialno občutljive dejavnike vrednotenja; z naročnikom se mora o zaupnosti, zasebnosti, lastninskih pravicah nad ugotovitvami vrednotenja.
3. **Odgovornost.** Tisti, ki vrednoti je odgovoren za svoje delovanje in rezultate, kar pomeni, da je odgovoren za to, da naročniku predstavi slabosti uporabljenega postopka vrednotenja, da pri verodostojni predstavitvi rezultatov študije omeni slabosti in tveganja rezultatov vrednotenja, da stroške vrednotenja tehta s koristmi za naročnika, in da svoje delo opravi v zastavljenem roku.

Vir: <http://www.evaluationcanada.ca/site.cgi?s=5&ss=4&lang=EN>

Kodeks etike državnih revizorjev slovenskega Računskega sodišča:

Kodeks etike državnih revizorjev določa temeljne vrednote, ki so podlaga ravnanju državnih revizorjev in vseh njihovih strokovnih sodelavcev, vključenih v izvajanje revizij, upoštevajoč odgovornost do javnosti, uporabnikov javnih sredstev in revizijske stroke.

1. **Zaupanje, verodostojnost:** delo revizorja mora vzbujati zaupanje in spoštovanje; revizor s svojim vedenjem in strokovnostjo prispeva k dobri odnosom s sodelavci in z uporabniki javnih sredstev; rezultati njegovega dela morajo biti strokovno neoporečni, razumljivi, verodostojni in podprti z ustreznimi dokazi.
2. **Poštenost, odgovornost, zakonitost:** revizor opravlja svoje delo pošteno, vestno in odgovorno, v skladu z zakoni in upoštevajoč vrednote in načela revizijske stroke.
3. **Neodvisnost, objektivnost, nepristranskost:** revizor je pri svojem delu neodvisen, nanj ne vplivajo uporabniki javnih sredstev in druge interesne skupine ali posamezniki.
4. **Npristranskost, objektivnost in neodvisnost** pre soje: revizor ne izrablja svojega uradnega položaja in

se v poklicnem in zasebnem življenju izogiba situacijam, ki bi ogrožale njegovo neodvisnost, objektivnost ali nepristranskost.

5. Tajnost. Revizor ravna s tajnimi podatki v skladu s predpisi in z dolžno poklicno molčečnostjo; revizor nikoli ne zlorablja podatkov, ki jih pridobi pri svojem delu.

6. Usposobljenost. Revizor mora poznati in upoštevati standarde revizijske stroke in se nenehno strokovno izobraževati.

7. Pripadnost ustanovi. Revizor je vselej lojalen do ustanove, ki jo predstavlja, in pri svojem delu nikoli ne prekoračuje pristojnosti in pooblastil.

Vir: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/>

K6C2C71B1EA7A1030C125719A002D516C/\$file/Kodeks-drzavnih-revizorjev.pdf

Okvir 3-1: Dva primera etičnih standardov (kodeksov)

Vključevanje javnosti v vrednotenju / 3.1

Vrednotenje politik je pripomoček javnega upravljanja, v prvi vrsti namenjen zagotavljanju bolj celovitih javnih storitev za najširšo javnost. Zato je posebej pomembno, ali javnost pri tem lahko izrazi svoje mnenje in nasploh kakšen vpliv ima na vrednotenje tega, kar naj bi bilo po mnenju odločevalcev v javnem sektorju dobro zanj. Vrednotenje služi ocenjevanju, kako politike na koncu služijo potrebam ljudi, ker tega politiki in znanstveniki s svojih pozicij ne morejo z gotovostjo reči, ker so jim v napoto praktične prepreke neobvladljive množice različnih zahtev o tem kaj bi ljudje radi; pravzaprav to niti teoretično ni možno, saj je dokazano, da po logičnem postopku vseh zahtev ljudi v družbenem načrtu ni mogoče zajeti drugače, kot da kdo ostane prikrajšan (Arrow, 1951). O tem, kaj je dobro za vse ljudi v neki skupnosti, obstajajo zelo različna mnenja, med katerimi ni nobeno najbolj veljavno, ampak ima vsak svoj prav. Zato bi ljudje morali imeti čim več besede pri javnih odločitvah in vrednotenju.

Zato je prevladujoča praksa izključevanja učinkovitega vpliva javnosti iz večine procesov sprejemanja odločitev in vrednotenja njihove ustreznosti zelo zgovoren znak sedanjega slabega stanja javnega upravljanja. Nemalokrat je javnost sicer vključena v postopke, vendar tako, da je s strani institucij postavljena v pasivni položaj kvečjemu dajalca pripomb in mnenj o vprašanih, ki so določena mimo njih. S takšnimi praksami javnega upravljanja je javnost v najboljšem primeru objekt vrednotenja, zelo redko pa njegova osmišljevalka.

Sodelovanje javnosti je nemalokrat zoženo na sodelovanje le tistih, ki se jih zadevna javna vprašanja neposredno dotikajo. Tako zoženo vključevanje javnosti je omejevalno in neposredno škodi uveljavljanju širših interesov. Kar nekaj primerov je pri roki, ki pričajo, kako je zoževanje vključene javnosti le na neposredno prizadete napačno. Včasih, vzemimo, vladni poseg povzroči nepovratne posledice, ki jih bodo trpeli še prihodnji rodovi, zato imamo vsi, kot sedanja generacija v tovrstnih zadevah, neko skupno odgovornost. V času globalizacije in povezanosti je vse več vprašanj, ki se ne tičejo nikogar posebej, so pa usodno pomembna za vse, kot so podnebne spremembe, socialna kohezija, trajnostni razvoj. Vzemimo še drugače: v marsikateri lokalni skupnosti ali religiji je občutek za skupne dobrine še tako močan, da se ljudje želijo vključiti v javno upravljanje in njegovo vrednotenje zaradi splošne zaskrbljenosti za javno dobro, ne šele zaradi neposredne osebne prizadetosti z morebitnimi negativnimi učinki konkretnega projekta.

Del razlogov za nezadostno vključevanje javnosti je v slabem razumevanju treh glavnih razlogov zanj (Patton, 1990): praktičnih, političnih in širše filozofskih razlogov, kot tudi v slabem poznavanju metod vključevanja javnosti.

Praktični razlog za vključevanje javnosti je na moč podoben slovenskemu pregovoru, ki pravi, da šele vsi skupaj vse vemo. Ker ima javno upravljanje opravka s tako kompliciranimi informacijskimi in računskimi problemi, kot je prevajanje tega, kaj bi mnogi ljudje radi, v to, kaj je treba v zvezi s tem ukreniti na ravni države (regije, občine...), je treba za boljše razumevanje teh vprašanj za mnenje vprašati »čim več glav«. Ne gre za nezaupanje znanstvenikom, ampak za spoznanje, da obstajajo različne vrste znanja, na primer sodobno in tradicionalno znanje. Za lastno kakovost življenja so vsekakor navadni ljudje največji strokovnjaki. Različne vrste znanja se ne izključujejo, ampak so komplementarne in kot take nepogrešljive pri reševanju kompleksnih vprašanj, ki se tičejo urejanja vsakdanjega življenja, to pa je večina zadev iz domene javnega upravljanja.

Drugi razlog za vključevanje javnosti je, kot rečeno, političen. Vključevanje javnosti je namenjeno skupnemu ugotavljanju tega, kaj je skupno dobro in kako ga doseči in vrednotiti. Vključevanje javnosti omogoči, da se z ugotovitvami mnogi lahko identificirajo in se zato počutijo z usodo javnih politik povezani, odgovorni zanje in aktivni pri njihovem doseganju. Vključevanje javnosti v odločanje in vrednotenje je najtesneje povezano s kakovostjo demokracije. V izvirnem pomenu demokracija pomeni vladavino ljudstva in to ne v smislu prevlade nad komerkoli, ampak v smislu opolnomočenja ljudi, da lahko sodelujejo pri doseganju skupnih ciljev.

Vključevanje javnosti je torej najtesneje povezano z napori za opolnomočenje ljudi (angl. *empowerment*), da odločajo o stvareh skupnega pomena. Tako je vključenost najširše javnosti v sprejemanje javnih odločitev in vrednotenje njihovih učinkov najbolj neposreden kazalnik legitimnosti nosilcev mandata, ki so ga podelili volivci. Vključevanje javnosti k identifikaciji javnega dobra prispeva nekaj zelo pomembnega s tem, ko opozori, da ni pomembno samo to, ali smo zastavljene cilje dosegli, ampak je pomembno tudi to, kako do tega pridemo. Javno upravljane pomeni, da upravljamo en drugega in kako to počnemo je verjetno pomembnejše, kot to, kakšni so ali niso posamezni in trenutni rezultati tega upravljanja.

Tretji razlog je filozofski. Resnica, ko jo išče prosvetljeni človek ni in ne bo nikoli prav pojasnila, kaj je dobro in kaj je prav. Resnica in dobro nista eno in isto in pri vrednotenju vplivov politik je resnica le podlaga za ugotavljanje dobrega! Skupno dobro za nekatere filozofe ne obstaja, dokler ga ne zgradimo skupaj ter med sabo. Vključevanje javnosti služi prav temu. Težava je, da svoj skupni svet lahko zgradimo le iz nasprotij, ki jih ni moč preseči. Če je rešitev možna, potem nujno raste iz protislovij med vpletenimi, ki pa so se, izzvani z njimi, voljni učiti en od drugega in se prilagajati, ne da bi morali zato žrtvovati svoj prav in ogrožati možnosti, da svoje legitimne zahteve uveljavijo.

Ko ugotovimo, zakaj je treba javnost vključevati v postopke odločanja in vrednotenja, nas zanima še kako, na kakšne načine je to mogoče. Če bi bila širša javnost popolnoma vključena v vrednotenje, bi soodločala tako o začetku vrednotenja, o njegovih smotrih, o logiki in kriterijih ter o sklepnih ugotovitvah vrednotenja. Vključevanje javnosti ne izključuje, vendar tudi ne predpostavlja neposrednega sodelovanja javnosti pri samem vrednotenju pozitivnih in negativnih vplivov posameznih vidikov neke vladne intervence. Če je javnost sodelovala pri določitvi okvira vrednotenja in bo sodelovala tudi pri povzemanju njegovih ugotovitev, potem lahko vrednotenje samo kot vmesno izvedbeno fazo prepusti ekspertom, zlasti kadar gre za presojo tehničnih vprašanj. Vključevanje javnosti ne zahteva naj javnost opravi vrednotenje sama namesto strokovnjakov, vključevanje javnosti ni posledica nezaupanja stroki in uradnikom ampak predvsem posledica potrebe, da javnost prevzame ključno vlogo pri tehtanju in pri osvetljevanju temeljnih kontroverz, ki spremljajo neko javno dilemo in na katere brez njihovega sodelovanja ni mogoče najti niti demokratično, niti racionalno najboljše rešitve.

V praksi so se uveljavile različne tehnike vključevanja javnosti v postopke vrednotenja politik, ki jih je treba ponavadi

kombinirati, da s prilagojenimi pristopi dosežemo različne ciljne segmente široke javnosti. Posebej težko je na primer doseči tiste, ki jim polepšano rečemo »ranljive skupine«, ponavadi pa gre za najbolj odrinjene in izključene člane in članice skupnosti, ki se ne znajo ali ne zmorejo boriti za to, da bi bilo njihovo mnenje slišano in upoštevano. Če hočemo v vrednotenju slišati njihov glas, bo treba uporabiti bistveno bolj aktivne metode njihovega vključevanja kot pri vključevanju drugih delov civilne družbe.

Raziskovanje neposredno prizadetih je že omenjena najožja metoda vključevanja, ki temelji na ugotavljanju mnenj prizadetih o neposrednih učinkih vrednotene politike. To je posebej prikladen način za vrednotenje politik, ki so ciljane na jasno opredeljene uporabnike, kot na primer prejemnike kmetijskih subvencij ali socialnih pomoči. Pogosto pa imajo javni ukrepi razpršene učinke na veliko koristnikov, ki pa jih ni enostavno opredeliti nediskriminatorno, kar uporabnost tega načina vključevanja javnosti omejuje.

Fokusne skupine so ponavadi tematsko usmerjene reprezentativne skupine desetih do petnajstih, načeloma enakopravnih oseb, ki večinoma za okroglo mizo vrednoti posebne vidike izbrane tematike. Fokusna skupina se lahko sestane na primer za pripravo predloga kazalnikov vrednotenja ali za oblikovanje njegovih sinteznih ugotovitev. Pri izvedbi nekega vrednotenja je mogoče ustanoviti več fokusnih skupin za različna vprašanja in tako zagotoviti razpršeno oblikovanje ključnih odločitev, povezanih z vrednotenjem.

Intervju, ki temelji na v naprej znanem in visoko strukturiranem in standardiziranem vprašalniku, na katerega vprašani lahko včasih odgovarja celo brez posredovanja spraševalca, se imenuje anketa. Ankete se lahko izvajajo popisno, kjer je zajet vsak, ki spada v kriterialno populacijo, ali vzorčno, kjer so respondenti izbrani slučajnostno. Po tem razločimo popise (angl. *surveys*) od vzorčenja (angl. *sampling*). Razlika med intervjujem in anketo je v tem, da z intervjujem želimo »iztisniti največ« iz dobro obveščenih ali dobro podučenih o neki problematiki. Ankete pa uporabimo, kadar želimo dobiti minimalno potrebno standardizirano informacijo o nečem od ljudi, ki so v vrednoteno zadevo vpeti na nek standarden način. Ključnega pomena za dober intervju, vsaj gledano s stališča vključevanja javnosti, je, ali imajo intervjuvanci možnost podajati komentarje k vprašanju, ki so jim zastavljena. Drugače se intervju lahko zlorabi za premišljeno oddaljevanje javnosti od zadev, v katere se želi vključiti.

Javne razprave so samoorganizirani ali uradno sklicani zbori zainteresiranih. Ta način je med najpomembnejšimi, ker je najbolj odprt, vendar je lahko neučinkovit, če ni dobro

pripravljen in izveden v več korakih, ki omogočajo najprej predstavitev idej ali predlogov, nato zbiranje mnenj, nato soočanje razlik in usklajevanje pridobljenih ugotovitev. Javne razprave bodo zelo pomanjkljive, če bo izvedena zgolj kot zbor občanov brez predhodnih faz ali če se izvedejo vse faze, vendar brez zbora zainteresiranih. Primer za slednjo je naslednja metoda vključevanja javnost: »E-demokracija« je v zadnjih letih postala najbolj priljubljena metoda vključevanja javnosti v vladne postopke. Razlog za to je njena enostavnost in to, da prekinja travmatičnost osebnega stika med odgovornimi in zainteresirano javnostjo. Pogosto so e-posvetovanja uradnikov z javnostjo izpeljana tako, da daljci mnenj ne dobijo odgovora, in da nimajo vpliva na povzemanje ugotovitev e-posvetovanja. V takšnih primerih je sodelovanje javnosti v postopkih tako zoženo in zlahka manipulirano, da ostaja vprašanje smiselnosti vključevanja vanje odprto. Da bi se izognili znižanju zanimanja javnosti za ta instrument vključevanja, je treba protokole e-demokracije spremeniti tako, da bo javnost imela v e-posvetovanjih povsem enakopravno vlogo. To bi bilo enostavno zagotoviti že z določitvijo uredniškega odbora vsakega e-posvetovanja, ki bi ga vodili predstavniki javnosti in v katerem bi sodeloval tudi predstavnik odgovornih javnih organov. Pravica odgovora bi morala biti zagotovljena.

Predvsem pri vrednotenju velikih vladnih programov, ki so vezani na črpanje evropskih sredstev, je obvezno ustanoviti nadzorni svet vrednotenja. Javnost lahko zahteva vključitev v nadzorni svet vrednotenja z argumentom, da bo vrednotenje nevtralnije, če bo nadzorovano neposredno s strani nevpletenih, torej tistih, ki so zainteresirani predvsem za širše učinke vrednotenega programa.

Vključevalno vrednotenje torej predvsem pomeni, da pri vrednotenju dobijo ključno besedo tisti, v imenu katerih se vrednotenje, v širšem smislu gledano, izvaja. V peti generaciji pristopov se vloga vodje vrednotenja močno spremeni. Opustiti mora svojo konvencionalno distanco do konfliktov in skrivanje pred njimi, ampak stopiti mednje tako, da svetuje pri izbiri načinov vključevanja javnosti v postopke vrednotenja, animira dogovarjanje, pomaga pri pojasnjevanju »filozofije«, ki je privedla do konflikta in skrbi za metodološko plat vrednotenja, predvsem kako organizirati v vrednotenju zbrano raznorodno gradivo, da iz njega lahko pridobimo verodostojne in uporabne ugotovitve.

Vrednotenje učinkov politik je razdelano v povsem praktičen postopek. Temu se posveča pričujoče poglavje. Vrednotenje ima nekaj standardnih korakov, ki usmerjajo njegovo praktično izvedbo in so v glavnem enaki, ne glede na to, katero metodo in analitični postopek vrednotenja uporabimo.

V praksi vrednotenje zajema pet osnovnih korakov (»The Guide«, 2003): določitev smotra vrednotenja, izbira skupine tistih, ki naj sodelujejo pri vrednotenju, oblikovanje programske teorije in okvira vrednotenja, izbor evalvacijskih vprašanj oz. kriterijev vrednotenja in na koncu še sama izvedba vrednotenja. Tem petim korakom dodajamo še šesta, ki je pomemben v peti generaciji pristopov in se nanaša na konsistentno sintezo rezultatov vrednotenja. V nadaljevanju so ti koraki vsaj v osnovnih potezah predstavljeni.

Določitev smotra / 4.1

Prvi korak na poti vrednotenja učinkov javnih politik je določitev smotra vrednotenja. Posebej kadar vrednotimo obsežne programe ali cele politike, je praktično neizvedljivo vrednotenje opraviti na najbolj detajlni možni ravni. Tako se je takoj na začetku potrebno vprašati, kaj bo predmet vrednotenja – po vsebinski plati, prostorski, sektorski, institucionalni plati in glede na zajeto časovno obdobje. Odgovor je odvisen tako od praktičnih kot od kontekstualnih dejavnikov.

Pogosto je smoter vrednotenja sicer določen že v naprej, kot takrat, ko je povezan z izvajanjem politik, ki uporabljajo evropska sredstva (»The Guide«, 2003). Pogosto se smoter vrednotenja zasnuje kot ocena spoštovanja splošnih načel mednarodnih deklaracij, ki določajo globalne cilje na področju trajnostnega razvoja, pravičnosti, socialne kohezije, odpravljanja revščine.

Kadar je treba pri vrednotenju smoter vendarle šele določiti, to zahteva dokajšen napor, saj se pri odgovarjanju na to vprašanje takoj srečamo s celotnim naborom nasprotij vrednot in interesov, o katerih je tekla beseda zgoraj. V takem primeru je treba poiskati dovolj splošen smoter vrednotenja tako, da se vanj lahko umestijo vsi zainteresirani, ki sodelujejo pri tem.

Pri tem lahko pride do napak tako s preširoko kot s preozko določitvijo smotra vrednotenja. Na primer, smoter je zelo zožen, če vrednotenje socialnega programa zajame le socialne smotre, ne pa tudi humanih, gospodarskih in ekoloških. Obratno pa je smoter določen preširoko, če naj vrednotimo vpliv komunalne čistilne naprave v kraju K na globalne spremembe podnebja. Preširoko ciljanje vrednotenja je pogosto prisotno v povezavi z zahtevami EU po ocenitvi prispevka njenih, pogosto le dopolnilnih instrumentov k doseganju nekih splošnih nacionalnih učinkov. Praviloma se tudi pri vrednotenju majhnih projektov zahteva oceniti njihovo dodano vrednost za Evropsko unijo. Če je smoter vrednotenja preveč zožen ali preširok, so že na začetku ustvarjeni pogoji za vrednotenje, ki ga bo kasneje mogoče poljubno manipulirati.

Kdo naj sodeluje? 4.2

Drugi korak praktičnega vrednotenja učinkov politik je povezan z identifikacijo deležnikov vrednotenja in zasnova evalvacijske ekipe za zagotovitev, da so vanjo vključeni predstavniki vseh, ki so za vrednotenje vplivov javne politike zainteresirani, ker lahko politika nanje pozitivno ali negativno vpliva oziroma, ker sami lahko na uresničljivost ciljev politike vplivajo spodbujevalno ali zaviralno. Deležniki so lahko primarni, nanje politike vplivajo neposredno, ali sekundarni, ki čutijo le njene posredne vplive, ki pa so pogosto nehoteni in nepredvideni (»The Guide«, 2003).

Deležniki so naprej predlagatelji politike, potem so tukaj še tisti, ki so s politiko obravnavani kot ciljna populacija, posebej je treba omogočiti udeležbo predvidenih žrtev ali tistih, ki so z nekim ukrepom zapostavljeni. Med zainteresiranimi so tudi strokovnjaki, ki sodelujejo pri ocenjevanju vplivov politik in na koncu še evalvator ali evalvatorica kot tisti, ki organizira cel proces in na koncu poskrbi za ustrezen povzetek ugotovitev vrednotenja.

Pri vrednotenju deležnike obravnavamo s postopkom, ki se imenuje **analiza deležnikov** (angl. stakeholder analysis). Z njo skušamo ugotoviti, kdo so deležniki nekega vrednotenja, kakšne so njihove aspiracije in kako se prizadevajo za njihovo uresničitev (Froome, 1999). Analiza deležnikov je zelo pomembna, ker med vrednotenjem pomaga spremljati konsistentnost njihovega obnašanja. Pomembna je tudi zato,

ker njeni rezultati omogočajo »mapiranje deležnikov« (angl. stakeholder mapping), se pravi shematiko njihovih izhodiščnih pozicij in ciljnih prizadevanj v odnosu drug do drugega. To je pomembno upošteva je prej povedano, da se konflikti med deležniki praviloma ne prikazujejo takšni kot so. Tako lahko dobro mapiranje deležnikov, na primer, oteži manipuliranje bolj podučenih z manj večšimi deležniki vrednotenja.

Analiza in mapiranje deležnikov izhajata iz teorije deležnikov (angl. stakeholder theory; Freeman, 1984). Teorija je namenjena modeliranju opisov obnašanja deležnikov zato, da bi z njo nadomestili dominantno neoklasično paradigmo racionalnega posameznika, ki posameznike obravnava kot dresirane živali, ki slepo sledijo (tržnim) ukazom, ki jih vodijo do ponujenih nagrad. Teorija pravi, da ljudje bolj kot tržnim nagradam, ki od njih zahtevajo sebično obnašanje in oportunitizem, sledijo pobudam, ki temeljijo na zaupanju in sodelovalnosti. Njihovi nagibi niso vezani na golo maksimiranje koristi. Bolj kot to jih vodijo principi skupnih dobrin in načela poštenosti ter kategorični imperativi (učinkovitosti, pravičnosti, trajnosti, enakosti...).

Od tod izvira tudi osrednji pojem teorije. Deležniki so nasprotnje delničarjev, njihov namen ni povečati svoje osebne koristi ampak uveljaviti neke kategorialne zahteve, povezane s skupnim dobrim in poštenostjo. Deležniki so vsi prebivalci neke skupnosti (Reed, 1999). Deležniki imajo visoke vloške v skupnem projektu, ki ga imenujemo država, družba. Njihov vložek je, če pustimo ob strani njihov živ interes za to, da si zagotovijo fizične in materialne pogoje življenja še nekaj več, spomnimo se zahtev francoske revolucije, ki je ustoličila državljana kot osrednjega političnega akterja, namreč politična enakost, bratstvo, svoboda. To so univerzalne (kategorialne) zahteve, ki jih vladani postavljajo vladajočim v zameno za to, da se podreajo skupnim normam in vrednotam, pomembnim za obstoj skupnosti in o njih torej ne more biti pogajanja z ambicijo doseganja soglasja, ampak mora dialog med deležniki temeljiti na spoštovanju razlik in na presečni miselnosti.

Število sodelujočih pri vrednotenju politik je lahko precej veliko in dialog med njimi zelo razgret. Kadar je proces vrednotenja dobro organiziran, kjer so vloge sodelujočih dobro poznane in premišljene ter je zagotovljeno konsistentno usmerjanje interakcij, tedaj večje število sodelujočih ni prepreka učinkovitemu vrednotenju. Prav nasprotno, sodelovanje čim bolj različnih pogledov pri vrednotenju je pogoj za odkrivanje vse bolj subtilnih razsežnosti vplivov proučevanih politik in za spoznavanje »programske logike« tistega, kar vrednotimo.

Programska teorija, implementacijska oz. interventna logika (angl. program theory, implementation logic) pojasnjuje notranjo logiko delovanja politike, ki je predmet vrednotenja (»The Guide«, 2003). Doslej nismo bili vajeni misliti na take stvari kot je programska teorija. Dolgo smo se po zagotovilih socialno-tržnih (makro)ekonomistov zanašali na razlage, da država lahko kot z vajatimi v rokah upravlja gospodarske tokove in z njimi zagotavlja tudi blaginjo skupnosti. Vse, kar je bilo potrebno storiti za javno prosperiteto je ohraniti pogoje za rast dohodka, naložb, stroškovne konkurenčnosti in (neto)izvoza, ki naj bi posledično nekako kar sami po sebi, s curljanjem dohodka navzdol (angl. trickle down) omogočili višjo blaginjo za vse, tudi za revne. Zdaj pa že vemo, da je curljanje močno nadzorovano in se večinoma preusmeri stran od socialnih ekoloških problemov razvoja in se raje vrtinči na finančnih borzah. Še posebej so silnice globalizacije in informacijske tehnologije povzročile, da vlade vse slabše nadzorujejo tokove blaginje. Štrene elegantnih ekonomskih teorij so se tako zavozlale, da so vlade danes nemalokrat povsem preplašene nad dogodki, ki jih očitno ne le ne nadzorujejo več, ampak niti ne razumejo več dobro (poleti 2010 je na primer petnajstminutni zlom newyorške borze, ki se je kasneje pojasnil kot »zarota računalnikov« in se je v naslednjih minutah tudi že sam od sebe v večji meri izničil, spraval na noge cel državni vrh in še tedne so preiskovali vzroke zanj).

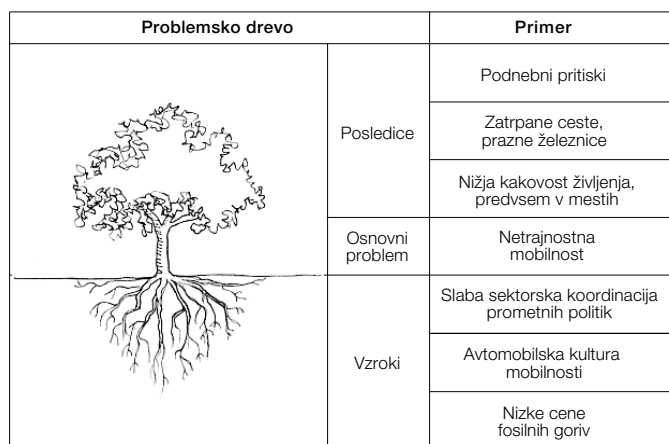
Odkar so vlade ostale brez čarobne paličice, s katero ukazujejo trendom blaginje, je postala javna blaginja zelo ranljiva. Odkar nihče posebej ne ve, kaj je treba storiti je preostala le še ta možnost, da vsi, ki o tem kaj vedo, povedo svoje in se v nekem strukturiranem dialogu priklopljejo do najboljših vednosti o tem, kako pristopiti k obravnavi posameznih problemov javne blaginje. Ne gre samo za to, koliko sredstev potrebujemo, ampak tudi kako jih uporabiti, kar nas takoj privede do vprašanja, kako politike pravzaprav sploh dosejajo tisto, kar pravijo, da je njihov cilj.

Vsaka politika ima cilje, ki so utemeljeni na neki opredelitvi problemov (potreb), ti pa so povezani z vzroki zanje, možnost njihovega doseganja pa omejena z nekimi resursi oz. viri. Programska logika mora utemeljiti vzročno posledične povezave in pojasniti, zakaj lahko verjamemo, da bodo predvideni učinki doseženi ravno z zastavljenimi nameni, viri in cilji, torej po tisti poti, ki jo predvidevajo predlagatelji javne politike; katere so predpostavke te logike in kako je zagotovljena njihova skladnost. Na to logično vez med vzroki in posledicami političnega interveniranja potem tisti, ki pripravljajo politiko, pripnejo ustrezne operativne cilje in njim pripadajoče izvedbene kazalnike.

Pomembno je razumeti, da vrednotenje ni zadolženo le za ocenjevanje kazalnikov vrednotenja, ampak tudi za oceno konsistentnosti programske teorije, se pravi ustreznosti v politiki implicirane povezave med problemi in rešitvami zanje in s tem v bistvu presoja ustreznosti predpostavk, na osnovi katerih so povezave zamišljene. Z vrednotenjem programske logike ugotavljamo, ali bi bilo mogoče cilje politik doseči po kakšni ustrežnejši poti, kot jo je izbral resorni nosilec politike in s tem zapreti vrzel med potrebami in možnostim bolj uspešno, z manj sredstvi, z manj negativnimi in z več pozitivnimi stranskimi učinki vsake javne intervencije. Dobra programska teorija bo predvsem razkrila sistemske sinergije in konfrontacije programskih virov, ciljev in rezultatov, ki jih obeta neka politika (»The Guide«, 2003).

Možnih načinov za oblikovanje programske teorije je kar nekaj, omenjamo tri osnovne: problemsko drevo (angl. a problem tree), logični okvir oz. analiza logičnega okvira (angl. LFA – Logical Framework ali kratko Logframe Approach). To sta osnovna pristopa, v zadnjem času pa se uveljavlja tudi Vennov presečni diagram, ki je namenjen za opisovanje programske logike bolj kompleksnih problemov javnega upravljanja.

Problemsko drevo je vizualno orodje za analizo problemov, namenjeno proučevanju in določitvi vzrokov za identificirane probleme javnega upravljanja, ki je podlaga za opredelitev ciljev in rešitev, ki vodijo k njihovi uresničitvi (SADC, 2004). Problemsko drevo je torej namenjeno hierarhičnem strukturiranju problema, s katerim se ukvarjamo na vzroke, probleme in učinke. Problemsko drevo pomaga odkriti, na primer, kaj je vzrok težav in kdo je najbolj prizadet z nekim javnim problemom.



Slika 4-1: Problemsko drevo

Vir: <http://www.duwestfoundation.com/problems.php>

Vir: SADC, 2004

Eno najpogostejše uporabljenih orodij za oblikovanje programske teorije oz. intervencijske logike je oblikovanje »logičnih modelov«, na primer z »analizo logičnega okvira«. Z njimi se preverja kompatibilnosti osnovnih namenov, ciljev, virov in pričakovanih rezultatov vrednotenega programa. Logični modeli prikazujejo, kako predlagatelj politike razume problem in kako si predstavlja, da bo z njo dosegel želene učinke. To ponavadi ponazorijo v linearni sekvenci štirih sestavin programske strukture (angl. program structure), za vsak smoter politike posebej: virov (denar, zaposleni, oprema; angl. inputs) – dejavnosti (angl. activities) ali procesov – učinkov (takošnjih učinkov – izložkov, učinkov na uporabnike – izidov).

Pogosto je v logičnih modelih ta sekvenca še nadgrajena z drugimi določljivkami vrednotenja. Ker model določi cilje, je na to takoj vezana izbira kazalnikov njihovega preverjanja. Analogno, ker model opisuje programsko logiko, jo je smotrno proučevati v povezavi s smotri vrednotenja in predpostavkami, ki so omogočile opredeliti problem, ki mu je javna intervencija namenjena. Takšna nadgraditev potem omogoča logični model uporabiti tako v fazi priprave politik, njihove operacionalizacije kot vrednotenja. Kakorkoli že, logični modeli se pripravljajo v dokaj različnih zastavitvah in spodaj prikazana ni edina pravilna.

Struktura projekta	Objektivno preverljivi kazalniki in mejniki	Načini preverjanja (viri informacij)	Pomembne predpostavke (zunanje okolje)
Cilj	POTEM ←		
Izid	← ČE POTEM ←		→ IN
Izložek	← ČE POTEM ←		→ IN
Dejavnost (vložki)	← ČE ←		→ IN

Tabela 4-1: Logični okvir

Vir: SADC, 2004.

Logični model izpolnimo tako, da povežemo projektno strukturo z zunanjimi dejavniki uspešnosti. Oba vektorja logičnega modela povežemo z logičnimi trditvami »če – potem«. Z njimi korak po korak v linearni sekvenci povežemo njegove sestavine: če izhajamo iz razpoložljivih virov in možnih dejavnosti, kateri zunanji dejavniki morajo biti izpolnjeni, da bi lahko dosegli zamišljene izide/izložke; in če nazadnje izpolnimo zastavljene naloge, kateri zunanji dejavniki morajo biti izpolnjeni, da bomo z njimi lahko izpolnili zastavljeni cilj?

Ko razvijalci politik naletijo na težave, ki preprečujejo izvedbo prvotnih zamisli, lahko začnejo scenarijsko prilagajati različne dele logike, vzvratno ali naprej, dokler ni model dovolj trdno zasnovan. Zelo izpovedni so logični modeli, če jih pripravijo različni deležniki in se potem medsebojno primerjajo, saj to takoj razkrije razlike v načinu razmišljanja med njimi in izpostavi vprašanje ustreznosti programske logike.

O kazalnikih bo več povedano kasneje. Glede načinov preverjanja kazalnikov imajo prednost uradni informacijski viri in predhodno publicirani viri. Če ni na voljo teh, je treba opraviti lastne meritve in mnenjske ocene z anketami. Dodatno zbiranje primarnih podatkov mora biti kar se da omejeno na nujne in posebej pomembne vidike, da se ne zgodi, da bi zbiranje podatkov zavzelo veliko časa pri vrednotenju. Nemogoče je podati neko pravilo, zato povsem orientacijsko priporočamo, da bi zbiranje primarnih oz. posebej za namen konkretnega vrednotenja proizvedenih podatkov večinoma ne zavzelo več kot 15% časa in sredstev, celotne priprave na evalvacijo pa ne več kot polovico časa in sredstev namenjenih vrednotenju. Veliko večjo pozornost kot doslej, pri standardnih pristopih vrednotenja, je treba nameniti sintezi rezultatov in preverjanju predlaganih napotkov politikam.

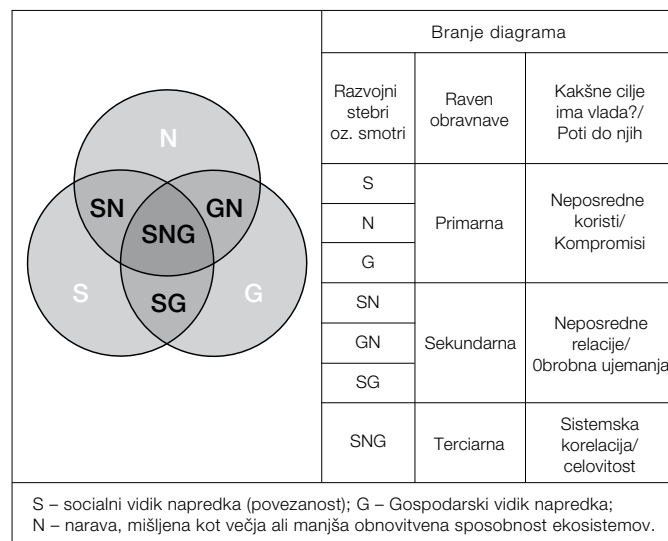
Problemsko drevo in logični okvir sta nadvse primerni orodji za prikazovanje strukture vrednotenega problema, kadar je ta enostavna in jasna ter poznana, ko imamo opravka z jasni mi vzročno posledičnimi povezavami, ko je pomen zunanjih dejavnikov ter posrednih, predvsem dolgoročnih učinkov majhen – skratka idealni orodji za podporo upravljanju v zasebnem sektorju. A večina problemov, s katerimi imamo opraviti pri javnem upravljanju, je povsem nasprotnih tem idealnim pogojem. Vzročno posledične povezave so pri javnih zadevah večstranske, zato je težko določiti vzročno posledično verigo dogodkov, zato so posredni vplivi politik močni in obsežni. Logični okvir in problemsko drevo moramo sestaviti za vsak smoter politike ali vrednotenja posebej, kar je velika prepreka za dojetanje zadev, pri katerih so ti smotri med sabo povezani z močnimi interakcijami (čeprav so te le stranskega pomena).

Za takšne zadeve se v zadnjem času za razlago programske logike uporablja presečni Vennov diagram. Vennov diagram je shematski prikaz, ki se je sprva uporabljal v teoriji logike. Diagram opiše zbirko množic s stališča njihovih medsebojnih relacij. Leta 1880 je takšno ponazoritev uvedel John Venn, cambridgeški profesor moralne filozofije. Vennov diagram je za študij programske logike uporaben vsakič, ko so politike, če uporabimo ustaljeno frazo, zasnovane na več enako pomembnih stebrih. Trije stebri trajnostnega razvoja so na primer socialni (S), gospodarski (G) in ekološki razvoj (E).

Trije stebri prehranske politike so varna hrana, varovalno prehranjevanje, zagotavljanje trajnostne oskrbe z živili (IVZ, 2010). Trije stebri teritorialne kohezije so fizični sistem prostora, socialno-kulturni sistem, gospodarski sistem.

Vsak steber je v Vennovem diagramu ponazorjen s krogom, ki je razdeljen na nepresečni in na presečni del. Nepresečna območja so primarna in določajo avtonomne smotre vrednotenja. Nepresečni deli krogov, kjer vsak krog ponazarja po en razvojni smoter trajnosti, obravnavajo tiste politike oz. njihove učinke, ki so doseženi na primarno ciljanem področju in nimajo pomembnih stranskih vplivov na druge glavne razvojne smotre. Preseki med krogi v spodnji sliki označujejo medsektorsko zelo interaktivne primere, ki so hibridne narave, ker se v presečnem območju hkrati uresničujejo primarni cilji različnih vrst razvoja, na primer ekološki turizem, je sestavina preseka med gospodarskim in ekološki razvojem, socialno podjetništvo pa med socialnim in gospodarskim razvojem.

Vennov diagram prikazuje dve ravni presekov. Osnovni so trije bilateralni ali dvostranski preseki med sosednjima krogoma (SN med socialnim in ekološkim razvojem; GN med gospodarstvom in ekologijo ter SG med socialnim in gospodarskim). Nato pa bilateralni preseki medsebojno tvorijo še tristranski (multilateralni) presek, ki prikaže terciarni vidik trajnostnega razvoja (SNG) in je v samem centru sheme. Presek presekov je sintezni indikator enotnosti sistemskih nasprotij med posameznimi razvoji, ki prispevajo k trajnostni blaginji. Kako lahko to logiko praktično uporabimo pri vrednotenju učinkov politik je prikazano kasneje, ko pride mo do metod vrednotenja.



Slika 4-2: Vennov diagram trajnostnega razvoja

Smisel takega prikaza programske logike je drugačen kot pri logičnem okviru. Tam proučujemo pojave od vzroka do posledice, tukaj pa, kako so različni vzroki zaslužni za različne posledice. Povedano enostavno, Vennov diagram je primeren za proučevanje tistih problemov javnega upravljanja, pri katerih želimo doseči čim večje prekrivanje med drugače relativno samostojnimi ukrepi (programi, plani...). Čim večje je območje prekrivanja, tem bolj si učinki različnih ukrepov bodisi nasprotujejo ali se podpirajo. Pri tej programski logiki nas torej ne zanima uspešnost doseganja posamičnih, razmeroma izolirano obravnavanih ciljev, ampak stopnja povezanosti in sinergije med njimi. Nekatere politike so lahko zelo uspešne pri doseganju svojih ciljev, vendar so povsem neintegrirane z drugimi politikami, zato dokazi njene uspešnosti ne povedo nič o tem, če so te politike smiselne in povezane s stališča širše družbe (spomnimo se podobnih težav pri razlagi rezultatov spremljanju izvajanja proračuna). Če povzamemo, v Vennovem diagramu krogi predstavljajo tiste glavne zadeve, ki držijo neko politiko pokonci (ji dajejo pomen), medtem ko so presečne površine tiste, ki njene stebre držijo skupaj, ko jih presečno povezujejo v horizontalni smeri.

Določitev horizonta / 4.4

Ko smo se z oblikovanjem programske teorije prepričani, da so si nosilci politik zamislili primeren način doseganja zastavljenih ciljev, napoči trenutek, ko je potrebno zarisati še okvir oziroma določiti horizont vrednotenja njenih učinkov. Na voljo so različne možnosti, ki pa za različne namene vrednotenja niso enako primerne.

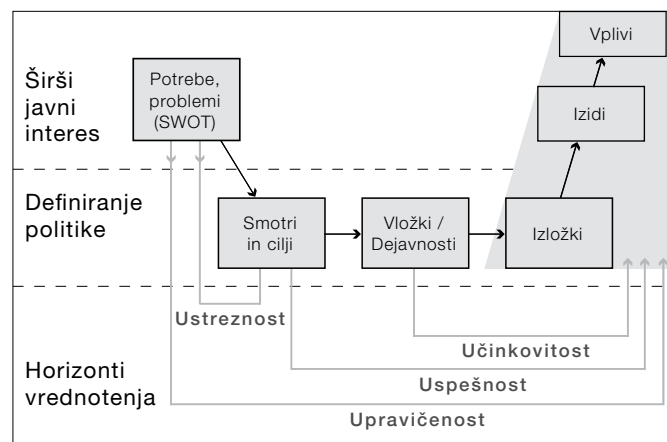
Vrednotenje je mogoče opraviti na ravni ciljev in na ravni učinkov, slednje pa je, kot že vemo, nadalje mogoče vrednotiti na treh ravneh: kot vrednotenje izložkov oziroma opravljenih nalog ustanov, zadolženih za izvajanje politike, kot izide oziroma učinke, ki jih občutijo tisti, ki jim je uresničevanje politike končno prvenstveno namenjeno ali širše in dolgoročne vplive proučevane politike na celotno družbo.

Ker se vrednotenja ponavadi lotevamo, kadar imamo opravka z obsežnimi in sistemsko pomembnimi zadevami (zakonodaja, programi, proračuni), bi bilo dosežke javnih politik najbolj zanimivo vrednotiti na ravni družbenih vplivov, ki pa jih je pogosto najtežje z zanesljivostjo oceniti, ker so večinoma posredni in dolgoročni. Računsko sodišče RS (2007) je, vzemimo, v reviziji vladnih presoj njenih predlogov predpisov vladi očitalo, da predlagatelji predpisov ocenjujejo, da 70% predlogov ne bo vplivalo na širšo družbo, ostalih 30% pa bo imelo le nevtralen vpliv. S tem predlagatelji izpričujejo mne-

nje, da naj bi imeli njihovi predlogi le predvidene učinke, ne pa tudi stranskih, ki bi lahko skazili izvirne namere; menijo tudi, da javne politike na družbo učinkujejo nevtralnno, kar ne drži preprosto zato, ker javne službe delujejo kot specializirane, javne blaginje pa ni mogoče razdrobiti na same po sebi kompatibilne sestavine, ki bi jih vladni resorji lahko obvladovali kabinetno, ločeno drug od drugega.

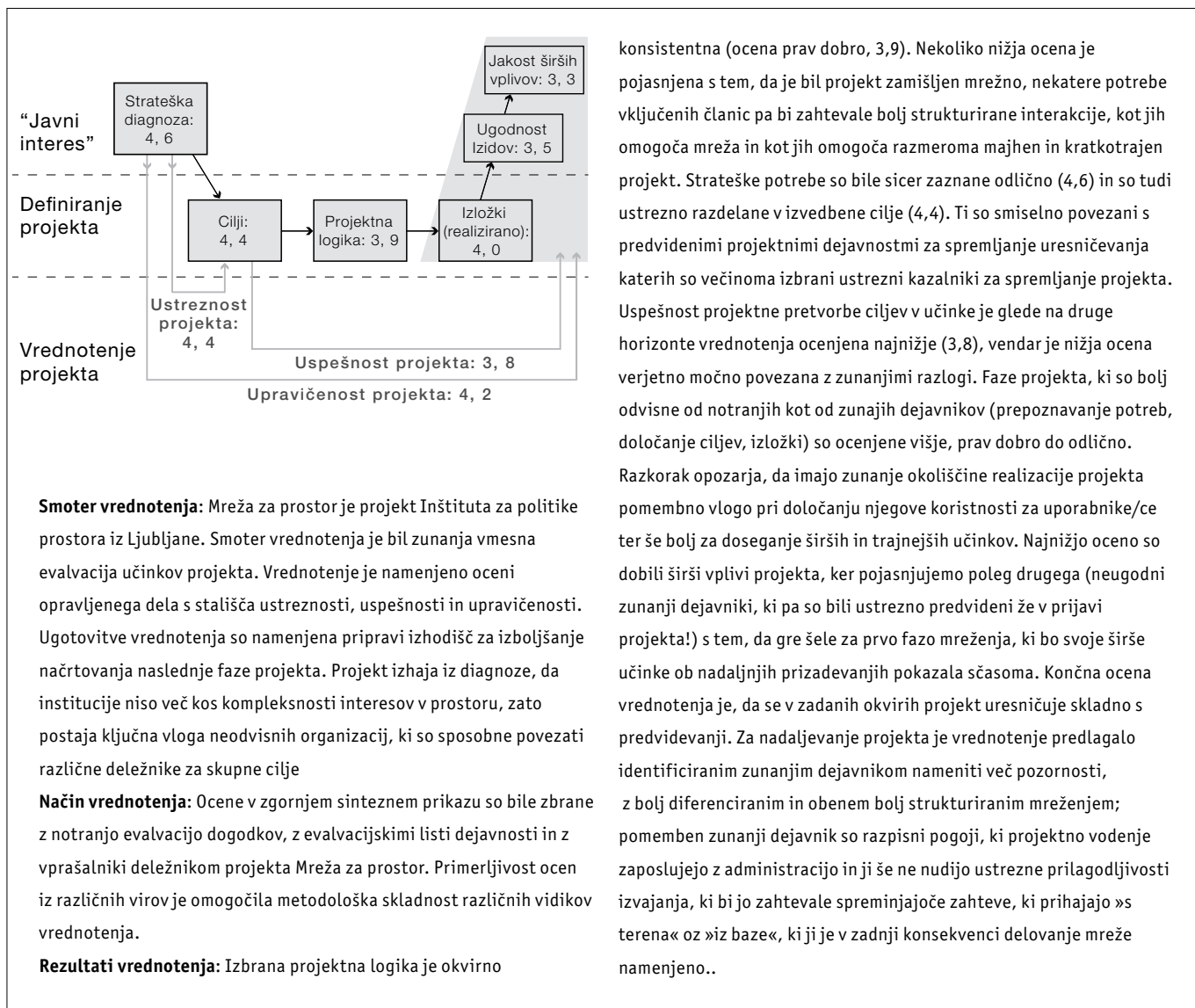
Ne glede na to, na kateri ravni vrednotimo učinke (izložke, izide, vplive), vrednotenje lahko izvedemo v okviru enega ali več naslednjih treh horizontov (Slika 4.3: »The Guide«, 2003): kot vrednotenje učinkovitosti predloga politike (angl. efficiency), torej s stališča primerjave dosežkov z vložki; z vrednotenjem uspešnosti (angl. effectiveness) ali s primerjavo dosežkov s potrebami ali z vrednotenjem upravičenosti (angl. justification) neke politike glede na izražene potrebe trajnostnega razvoja, kohezije skupnosti ali katere druge široko zastavljene družbene potrebe. Vzporedna možnost, ki jo prikazuje spodnja slika, je vrednotenje ustreznosti (angl. relevance), ki se izvede s primerjavo ciljev predlagane politike s potrebami širše družbe – to vrednotenje, skupaj z vrednotenjem uspešnosti torej pokrije isti problemski sklop vrednotenja kot presoja upravičenosti. Smiselna sta oba, vrednotenje ustreznosti (ciljev glede na potrebe) se pogosto izvede na začetku oblikovanja predloga politike, vrednotenje upravičenosti pa pogosto šele kasneje, ko je predlog politike tako dobro razvit, da so razvidni tudi njegovi verjetni učinki.

Horizont vrednotenja upravičenosti ima lahko zelo različne oblike, odvisno od tega, kako so določene potrebe oz. kako so opredeljeni problemi, ki jih neka politika rešuje. Tako lahko upravičenost neke politike ugotavljamo s stališča razvojne trajnosti (so vplivi trajni ali le začasni), socialne



Slika 4-3: Horizonti vrednotenja javnih politik

Vir: Po »The Guide« (2003)



konsistentna (ocena prav dobro, 3,9). Nekoliko nižja ocena je pojasnjena s tem, da je bil projekt zamišljen mrežno, nekatere potrebe vključenih članic pa bi zahtevale bolj strukturirane interakcije, kot jih omogoča mreža in kot jih omogoča razmeroma majhen in kratkotrajen projekt. Strateške potrebe so bile sicer zaznane odlično (4,6) in so tudi ustrezno razdelane v izvedbene cilje (4,4). Ti so smiselno povezani s predvidenimi projektnimi dejavnostmi za spremljanje uresničevanja katerih so večinoma izbrani ustrezni kazalniki za spremljanje projekta. Uspešnost projektne pretvorbe ciljev v učinke je glede na druge horizonte vrednotenja ocenjena najnižje (3,8), vendar je nižja ocena verjetno močno povezana z zunanjimi razlogi. Faze projekta, ki so bolj odvisne od notranjih kot od zunajih dejavnikov (prepoznavanje potreb, določanje ciljev, izložki) so ocenjene višje, prav dobro do odlično. Razkorak opozarja, da imajo zunanje okoliščine realizacije projekta pomembno vlogo pri določanju njegove koristnosti za uporabnike/ce ter še bolj za doseganje širših in trajnejših učinkov. Najnižjo oceno so dobili širši vplivi projekta, ker pojasnjujemo poleg drugega (neugodni zunanji dejavniki, ki pa so bili ustrezno predvideni že v prijavi projekta!) s tem, da gre šele za prvo fazo mreženja, ki bo svoje širše učinke ob nadaljnjih prizadevanjih pokazala sčasoma. Končna ocena vrednotenja je, da se v zadanih okvirih projekt uresničuje skladno s predvidevanji. Za nadaljevanje projekta je vrednotenje predlagalo identificiranim zunanjim dejavnikom nameniti več pozornosti, z bolj diferenciranim in obenem bolj strukturiranim mreženjem; pomemben zunanji dejavnik so razpisni pogoji, ki projektno vodenje zaposlujejo z administracijo in ji še ne nudijo ustrezne prilagodljivosti izvajanja, ki bi jo zahtevale spreminjajoče zahteve, ki prihajajo »s terena« oz »iz baze«, ki ji je v zadnji konsekvenci delovanje mreže namenjeno..

Okvir 4-1: Okvir vrednotenja – Rezultati vrednotenja projekta Mreža za prostor
Vir: Radej, 2010

kohezije, enakosti spolov, socialne pravičnosti in podobno. Vrednotenje upravičenosti je torej problemsko širše od okvira predloga politike (cilji – vloži – izložki), vsaj gledano z očmi njenega predlagatelja, ker zahteva vrednotenje začeti v točki, kjer politika še ni definirana (potrebe), in ga zaključiti šele v točki, ko so njeni vplivi v širših družbenih okvirih izraženi, ponavadi dolgo po zaključku izvajanja političnih ukrepov.

Obstoj različnih horizontov vrednotenja priča o tem, da je neka politika lahko učinkovita in uspešna, kljub temu pa ni nujno upravičena, če njeni smotri (cilji) slabo odsevajo potrebe. Politika je lahko ustrezna in učinkovita, ni pa nujno uspešna s stališča uporabnikov storitev, itn. Tako je jasno, da vrednotenje v ožjem horizontu prinese zgolj odgovore na ozko postavljena vprašanja, ki jih nikakor ne smemo po-

sploševati, ne smemo recimo iz visoke učinkovitosti politike kakorkoli sklepati, da je politika tudi uspešna, ustrezna ali upravičena. Možnost posploševanja je po zgornji sliki dana le v obratni smeri, od upravičenosti na ustreznost, uspešnost in učinkovitost, ki so ožji in ugnezdjeni v širši okvir. To pomeni, da je nek predlog politike bolj sprejemljiv, če je ovrednoten kot upravičen, četudi ni vrednoten kot zelo učinkovit kot obratno, da je učinkovit, ni pa upravičen.

Nekatere sestavine slike horizontov vrednotenja smo spoznali že zgoraj, nekatere, kot izbiro kazalnikov vrednotenja bomo še kasneje. Tako nam tukaj preostane pojasniti predvsem dvoje: kako se ocenjujejo potrebe, na podlagi katerih je zasnovana strategija vrednotene politike in na podlagi katere so določene njene operativne naloge. Najbolj uveljavljeno orodje za presojo potreb je analiza prednosti,

pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti (angl. Strength, Weakness, Opportunities and Threats oz. s kratico – **SWOT**; kratica je posrečena, saj je enaka angleški besedi za naporno učenje, mišljeno kot duhamorno guljenje; nemški büffeln ali po naše “piflanje”). To je še ena tehnika upravljanja, prevzeta iz zasebnega sektorja (njeno avtorstvo se pripisuje Albertu Humphreyu (1926-2005), inženirju s Stanfordske univerze v poznih šestdesetih letih). Štiri osnovne kategorije SWOT lahko predstavimo nadrobneje:¹

1. Prednosti so pozitivni, oprijemljivi atributi, ki so interni in pod nadzorom politike. To so na primer primerjalne prednosti, posebne zmožnosti, izvirnost in izjemnost, izkušnje in kvalifikacije, ustvarjene rezerve...
2. Pomanjkljivosti so interni dejavniki pod nadzorom politike, ki ji otežujejo doseganje ciljev. Pomanjkljivosti so na primer vrzeli in zaostanki, izpostavljenosti, dolgovi, ranljivosti, nezanesljivosti, neprilagodljivost ...
3. Priložnosti so ugodni zunanji dejavniki, ki predstavljajo razlog za obstoj politik. Priložnosti so na primer nišne, kontekstualne, konjunkturne...
4. Nevarnosti so zunanji dejavniki neke politike, ki ogrožajo njeno uspešnost. Nevarnosti so na primer negativni ali zaostreni dejavniki okolja, tveganja, strukturne prepreke...

SWOT je del prizadevanj povezanih s tem, kako iz ocene družbenih problemov definirati naloge politik. SWOT se opravi šele, ko so določeni smotri politik z njihovimi glavnimi cilji, saj je namenjena kontekstualni preverbi njihove uresničljivosti. Analiza SWOT pomeni prvi korak k opredelitvi strategije politike in jo je zato treba opraviti še pred začetkom vrednotenja učinkov. Večinoma se torej opravi pri predhodnem vrednotenju, pri kasnejših vrednotenjih pa se njena veljavnost le preverja. Pri vmesnem in naknadnem vrednotenju je SWOT uporaben za presojo ustreznosti sprejete strategije politike glede na spremenjene zunanje okoliščine.

Naloga SWOT je omogočiti konsistentno razvrščanje neskladij, ki jih je treba s politiko obravnavati. Prednosti in pomanjkljivosti politike zadevajo zunanje dejavnike, ki niso pod nadzorom nosilcev politik, imajo pa na implementirano politiko lahko pozitivne ali negativne učinke. Od politik se pričakuje, da bodo razločile dejavnike, ki učinkujejo na krepitev prednosti, in ublažitev pomanjkljivosti, izkoriščale priložnosti in se izogibale tveganjem.

¹ Vir: <http://www.cipd.co.uk/subjects/corpstrtgty/general/swot-analysis.htm>; <http://www.quickmba.com/strategy/swot/>; <http://www.greenfile.net/resources/Periscope/swot.htm>



Slika 4-4: Ponazoritev metode SWOT

Vir: <http://www.greenfile.net/resources/Periscope/swot.htm>

SWOT analiza ima nekatere izrazite slabosti, opozarjata Johnson in Scholes (2002). Ustvarja namreč občutek, da lahko kompleksne situacije doumemo s (štirimi ločenimi) sezname ugotovitev opazovanj, ne da bi morali razmišljati o celoti. Dejavniki posamezne kategorije SWOT niso navedeni sistematično in niso razvrščeni po pomenu, tako da se lahko zgodi, da v analizi soočamo težko primerljive dejavnike, na primer, skušamo s šibkimi priložnostmi obvladati močne omejitve. SWOT je poleg tega zelo subjektivna metoda, saj bosta dva različna analitika, ki bosta pripravila vsak svoj SWOT, verjetno prišla do precej različnih ugotovitev in razlike bodo močno povezane z razlikami v njihovih vrednotah, znanju, položaju v družbi. Nenazadnje, ker je treba SWOT pripraviti za vsak smoter vrednotenja posebej, se povsem lahko zgodi, da bo isti dejavnik zaznan kot ugoden v enem primeru in neugoden v drugem. Poudariti je treba, da je enostavnost SWOT precej zavajajoča, saj resna analiza zahteva veliko predpriprav in usklajevanja različnih pogledov. Uporabnost SWOT je lahko dokajšnja, če vsak deležnik vrednotenja pripravi svojo SWOT analizo kot neke vrste svojo delovno hipotezo (FAO, b.l.), ki jih potem skušajo pri vrednotenju medsebojno primerjati in s kritično primerjavo vsaj zagotoviti njihovo izboljšanje, če že ne opazno zblizanje ugotovitev. Vrednotenje SWOT analize naj zato preveri predvsem ta vidik analize in naj na tej osnovi v zaključkih vrednotenja ugotovi, ali so bile družbene potrebe ali problemi, ki zahtevajo neko javno politiko opredeljene na podlagi verodostojne SWOT analize. Ugotoviti je treba tudi skladnost predpostavk SWOT analize s programsko teorijo. To bi na primer zahtevalo, da

Za ilustracijo vzemimo primer opredelitve prvega cilja makroekonomske razvojne politike, kot je naveden v vladnem gradivu, povezanem s pripravo slovenskega ciljno usmerjenega proračuna (2010–2011). Prvi cilj cilja makroekonomske razvojne politike je »Izboljšanje kakovosti življenja in blaginje prebivalstva« (SVREZ, 2009). Določitev takšnega cilja sproži vrsto podvprašanj:

- 1) Sta tukaj navedena en ali dva cilja?
- 2) V čem je razlika med kakovostjo življenja in blaginjo ljudi oz. v čem se oba vidika dopolnjujeta, da je potreben dopolnjevalen opis? Bi bilo mogoče cilj zapisati bolj splošno, da bi bilo manj nejasnosti, na primer kot »cilj višje sreče« (težnja k takšnem kazalniku je prisotna zlasti v ZDA) ali »napredek v uresničevanju osnovnih človekovih pravic na ekonomskem in socialnem področju« (tako imenovani na pravicah utemeljen razvoj, rights-based development)?
- 3) Poleg tega ni jasno, zakaj cilj izboljšanje kakovosti življenja spada pod okrilje makroekonomske politike, ki je v prvi vrsti zadolžena za okvire stabilnosti in rasti, ne pa, vzemimo, kot splošni razvojni cilj države, ki enako zadeve makroekonomsko kot vse druge politike.

Okvir 4-2: Primer težav pri določanju ciljev

Vir: Radej, 2009.

mora biti SWOT opravljen po presečni logiki, če je politika zamišljena presečno ali če je presečna logika določena kot izhodišče za vrednotenje politik.

Ko so pripravljavci predloga politike opravili SWOT analizo so pripravljenci na določitev smotrov in ciljev politike. O določanju smotrov je bilo govora zgoraj, tukaj ostane le še pojasniti kako se pri definiranju politik oblikujejo cilji. To je odločilna pripravljalna faza vrednotenja, saj z določitvijo ciljev zarišemo tudi izhodišče za iskanje primernih kazalnikov vrednotenja. Ampak o tem več kasneje.

Ko spoznajo glavne smotre politike, morajo pripravljavci politik določiti cilje in to je tudi posebna naloga, ki ima svoja pravila in prakso, ki jih je zelo pametno upoštevati. Cilje najprej delimo v splošne (angl. general), posebne (angl. specific) in izvedbene (angl. operational). Splošni cilji izražajo končne namene politik, izražene kot učinke politik na širšo družbo. Zato to vrsto ciljev vrednotimo s kazalniki vplivov. Posebni cilji ciljajo na vmesne dosežke politik, ki so vmesni cilj učinkovanja politik na poti uresničevanja splošnih ciljev. Nanašajo se na razmeroma kratkoročne učinke politik, ki so pod pretežnim, ne pa popolnim nadzorom nosilcev politik. Izrazit predstavnik takšnih vmesnih ciljev so učinki politik na neposredne uporabnike njenih storitev, ki jih, kot že vemo od prej, vrednotimo s kazalniki izložkov.

Izvedbeni cilji pa se nanašajo na dejansko opravljeno delo, izdelke, ki so neposredna posledica politik in jih lahko neposredno preverimo v evidencah ali na terenu. Tovrstne cilje vrednotimo s kazalniki izložkov.

Dobro izraženi cilji, zlasti gre tu za posebne in izvedbene cilje, imajo nekatere prepoznavne lastnosti (opisan je postopek oblikovanja »pametnih« ali »SMART« (angl.) kazalnikov po angleških začetnicah njegovih petih postavk). Najprej so določeni natančno, nedvoumno in konkretno, da sami ne ustvarjajo dvoumnih razlag. Morajo biti seveda tudi dobro merljivi, da lahko enostavno spremljamo njihovo doseganje. Cilji morajo biti tudi sprejemljivi in razumljivi, ne le za tiste, ki bodo politike izvajali, ampak tudi za neposredne uporabnike in celo s stališča širše družbe. Morajo biti tudi uresničljivi in časovno občutljivi.

Izbor evalvacijskih vprašanj in/ali kriterialnih kazalnikov vrednotenja / 4.5

Ko so enkrat določeni smotri in izbrani cilji politik, pride na vrsto določitev vprašanj ali kriterialnih kazalnikov – odvisno od izbrane metode vrednotenja – s posredovanjem katerih opravimo vrednotenje učinkov politik. Vprašalniki ali sistemi kazalnikov so evalvacijski vmesnik, ki pretvori splošne usmeritve politik v obliko, ki je dovolj natančna, da jo lahko z uporabo ustaljenih evalvacijskih metod uporabimo za vrednotenje politik. (FAO, b.l.)

To je zadnja pripravljalna faza pred vrednotenjem politik, ki določi, kaj konkretno bo predmet vrednotenja, torej kaj je osnova za pridobivanje ocen učinkov, ki bodo na koncu posplošena v priporočilih za ukrepanje. Zato je ključnega pomena zagotoviti, da so vprašanja/kriteriji vrednotenja za vse sodelujoče relevantna, in da reprezentativno in nediskriminatorno pokrivajo celotno materijo vrednotenja.

Izbira evalvacijskih vprašanj je namenjena določitvi področij, ki jih pri vrednotenju opazujemo, opisujemo in merimo ter s te osnove ocenjujemo vplive vrednotene politike. Vprašanja so bodisi deskriptivna (opisujejo spremembe), vzročno-posledična (razkrivajo implementacijsko logiko), normativna (so dosežki politike skladni s cilji, pričakovani?), napovedovalna (kakšne bodo posledice uresničevanja predloga?) ali kritična (odkrivajo konsistentnost politike v primerjavi s širšimi sistemskimi usmeritvami npr. k socialni koheziji, trajnosti, enakosti spolov ipd.; »The Guide«, 2003). Logika vrednotenja z vprašanji je preprosta in večinoma vezana na situacije, ko lahko implementacijsko logiko dobro opredelimo. Ker vemo, kakšen bi moral biti idealen javni

program, lahko vsak predlog ovrednotimo glede na to, kako izpolnjuje te standardizirane ali idealizirane zahteve.

Pri sestavljanju vprašalnikov za vrednotenje je dobro upoštevati nekatere splošne napotke (Pollograph, 2008):

1. Določiti je potrebno cilj oziroma smoter vprašalnika. Najprej je treba dobro pretehtati resnično potrebo po dodatnem zbiranju podatkov z vprašalniki (Frery, 1996). Če je potrebno, naj bo strogo reducirano le na tista najpomembnejša vprašanja, na katera je nujno poiskati odgovore na tak način.

2. Pripraviti izbor respondentov, ki bodo na vprašanja odgovarjali. Pri tem je treba poskrbeti za dvojce: najprej je treba določiti ciljno populacijo, recimo deležnike vrednotenja.

Nato je treba določiti vzorec, se pravi manjšo skupino oseb, ki bo dejansko anketirana, vendar bo na podlagi odgovorov te ožje skupine, če je oblikovana reprezentativno, rezultate ankete mogoče posplošiti tudi na tiste, ki niso bili anketirani.

3. Sledi izbira poti anketiranja: po elektronski pošti, telefonsko, spletno, osebno ali po poštarju. Osebno anketiranje je najdražje in skoraj neizvedljiva za velike skupine vprašanih. Je pa zato prikladnejše pri nagovarjanju splošne javnosti.

4. Oblikovanje vprašanj. Kadar je le mogoče se uporabi že preizkušen vprašalnik, ker se s tem izognemo nevarnostim, ki spremljajo razvijanje lastnega vprašalnika in lahko povzročijo, da je celotno s tem povezano delo zaman. Uporaba standardnega vprašalnika omogoči tudi primerjalno ovrednotenje rezultatov, kar da temu inštrumentu dodatno dimenzijo. Če se kljub temu lotimo priprave svojega vprašalnika bo treba poskrbeti za to, da vprašanja ne bodo pristranska, na primer »Ali se strinjate, da je to in to problem?« – nepristransko vprašanje se glasi drugače: »Ali je to in to problem?«. Izogibati se je treba podrobnostim, tako pri zastavljanju vprašanj kot na strani odgovorov, ki so ponujeni vprašanemu. V enem vprašanju lahko vprašamo samo eno stvar. Vprašanja naj bodo kratka in jedrnata – po pravilu ne daljša od 15 besed. Odgovorov se ne sme vsiljevati, dopuščena naj bo možnost »nevtralnega« odgovora in komentarja respondenta.

5. Anketiranje. Pred anketiranjem je treba vprašalnik prediskutirati v širši skupini, ki po možnosti ni sodelovala pri njegovem načrtovanju. Nato je zelo priporočljivo izvesti poskusno anketiranje na zelo majhnem vzorcu in po potrebi vprašalnik popraviti. Anketiranje izvede skupina anketarjev, ki je dobro instruirana o tem, kako mora potekati anketiranje (več o tem v spletnih povezavah v poglavju 7.2).

6. Analiza dobljenih rezultatov. Večina anket ostane pri opisni analizi odgovorov in ta raven izrabe pridobljenih podatkov je večinoma povsem nezadostna. Takšna neambiciozna analiza rezultatov je posledica slabo zamišljene strukture vprašalnika. Pogosto je mogoče s primerjavo odgovorov na skupino vprašanj in s primerjavo različnih odgovorov pridobi-

Standardna vprašanja za vrednotenje programske teorije

1. V kolikšni meri so cilji politike na različnih ravneh (strateška raven, raven politike, raven sektorja/organizacije) jasni, merljivi in dosegljivi?
2. V kolikšni meri so ustrezno ugotovljene potrebe, ki jih skuša politika zadovoljiti?
3. Skladnost predloga politike s strateškimi prizadevanji (njena kontekstualna skladnost s širšimi prizadevanji, katerih del je; »skladnost navzgor«)?
4. V kolikšni meri je selekcijski mehanizem, ki je med razpoložljivimi možnostmi političnega interveniranja dal prednost ravno predlagani politiki, skladen z njenim poslanstvom (»skladnost navzdol«)?

5. V kolikšni meri politika ustrezno rangira svoje cilje in pravilno določa svoje prioritete?

6. V kolikšni meri politika upošteva prizadevanja drugih, da razrešijo probleme, ki jih naslavlja predlog politike?

7. V kolikšni meri so ustrezni kazalniki za spremljanje uresničevanja politik s stališča njihove določljivosti, merljivosti, razpoložljivosti, relevantnosti in časovne občutljivosti)?

8. Glavne vrzeli in slabosti institucionalnega (normativnega) okvira priprave predlogov politik? Celostna kakovost logičnega diagrama.

Presoja programske teorije je treba zaokrožiti z oblikovanjem povzetka spoznanj in priporočil predlagateljem, ki naj povedo:

1. Kako bi predlog politike zastavljene cilje lahko dosegal bolje?
2. Ali obstajajo možnosti, da bi bila politika uresničena tako, da bi bilo njeno upravljanje po finančni plati boljše?
3. Kaj bi bilo potrebno storiti, da bi postala programska teorija skladna z načinom delovanja tistih, ki so njena ciljna populacija?

Standardna vprašanja za vrednotenje učinkov predloga politike

1. Vrednotenje ustreznosti politike:

- V kolikšni meri je politika ustrezna s stališča prioritet in ravnanj ciljne populacije?
- So cilji politike ustrezni? Je to, kar politike vidi kot problem enako percepciji ciljne populacije?
- So predvidene dejavnosti in izločki skladni z namenom predlagane politike?
- So predvidene dejavnosti in izločki skladni s pričakovanimi izidi in vplivi?
- Ocenite skladnost prioritet predlagane politike s prioritetami na višjih in nižjih ravneh urejanja (občina, regija, država, EU, globalni trendi).

2. Vrednotenje uspešnosti politike:

- Ocenite mero skladnosti med predvidenimi aktivnostmi in zastavljenimi cilji.
- Na koga bo politika vplival in kako (ugodno, neugodno)? Bodo učinki politike dosegli vse, ki so predvideni?
- Ocenite verjetnost uresničitve zastavljenih ciljev.
- Ocenite dodano vrednost predlagane politike – v kolikšni meri bodo predvideni dosežki rezultat predlagane politike?
- Bi lahko pričakovanja uporabnikov izpolnili z uporabo drugačnih inštrumentov vladnih politik, ki bi bili zanje prikladnejši?

3. Vrednotenje učinkovitosti politike:

- So predvidene aktivnosti zasnovane tako, da bodo varčne pri uporabi vseh ključnih omejenih razpoložljivih virov (denarnih, prostorskih, okoljskih...)?
 - Bodo zastavljeni cilji uresničeni pravočasno?
 - Ali politika uporablja najcenejšo alternativo za doseg zastavljenega namena?
4. Vrednotenje vplivov politike:
- Vplivi politike na področjih, ki jih predlog ne cilja? Predvsem kakšni so vplivi, izraženi v »horizontalnih vsebinah« (trajnostni razvoj, kohezija, enakost spolov...).
 - Kakšna je vertikalna skladnost politike in njenih predvidenih vplivov z usmeritvami nadrejenih ji strategij?
 - Oceniti dolgoročne in stranske posledice uresničevanja primarnih namenov politike na celotno družbo. So predvideni vplivi odvisni od predlagane intervence in z njenim zaključkom usahnejo tudi njeni vplivi?
 - Oceniti kateri zunanji dejavniki so bistveni za uspešnost, učinkovitost in za širšo družbeno vplivnost politike?
- Presojanje politike je treba zaokrožiti z oblikovanjem povzetka spoznanj in priporočil predlagateljem:
- Je politika naravnana celostno? Ali upošteva možna tveganja in negotovosti?
 - Bi lahko zastavljene cilje politike dosegli drugače?
 - Bi morali na podlagi dobljenih spoznanj predlagati kakšno spremembo načina priprave predlogov politik v prihodnje?
 - Se je uporabljeni pristop k vrednotenju vplivov politike potrdil kot primeren?

Okvir 4-3: Primer standardnih vprašanj za vrednotenje

Vir: The Guide, 2009

ti pomembne ugotovitve, ki ostanejo na opisni ravni prikrite. Zato je priporočljivo načrt analize rezultatov pripraviti že pri načrtovanju vprašalnika.

Konkreten primer enostavnega niza evalvacijskih vprašanj je predstavljen v okviru spodaj. Različni priručniki za vrednotenje, navedeni v prilogi sicer uporabljajo različne standarde, zato naj bo spodnji seznam le ilustrativen – vendar pa naj poudarimo, da se nam zdi spodaj navedeni seznam vprašanj dodelan in zelo uporaben. V viru bo bralka lahko našla spodnja vprašanja še precej bolj detajlno razdelana na podvprašanja.

Vrednotenje se opravi s pomočjo evalvacijskih vprašanj predvsem takrat, kadar so podatkovne možnosti presoje učinkov slabe (»The Guide«, 2003). V drugih primerih, ko se presojanje lahko zanaša na solidno podatkovno podporo, ki omogoča pretežno kvantifikacijo učinkov predlaganih politik, je vrednotenje smiselno izvesti s pomočjo kvantificira-

nih kazalnikov kot kriterijev vrednotenja. Za vrednotenje je možno uporabljati kazalce kot značilnosti, izražene v kvantitativni (na primer prihodek na prebivalca na točno omejenem geografskem območju) ali kvalitativni obliki. Učinkov v tem primeru večinoma ne vrednotimo po vnaprej določenih kriterijih, ampak kriterije izberemo glede na to, kateri razvojni problemi konkretne regije in konkretnega vidika blaginje so najbolj pereči. V tem pristopu izhodišče vrednotenja ni neka zamišljena idealna struktura politike, ampak je izhodišče neka vizija idealnega regionalnega razvoja. Prvi pristop k vrednotenju s standardnimi vprašanji, daje različnim politikam v različnih kontekstih enako podlago vrednotenja, zato so rezultati različnih evalvacij lahko do določene mere primerljivi, četudi se nanašajo na različne politike, regije, sektorje ali kontekste vrednotenja. Pri drugem pristopu pa, obratno, lahko primerjamo rezultate različnih vrednotenj le na območju iste regije (sektorja, politike), ne pa tudi med njimi. Odločitev za to, katera metoda vrednotenja bo izbrana je torej v veliki meri odvisna od operativnih možnosti vrednotenja in od tega, kateri vidik bolj zanima sodelujoče pri vrednotenju. Konkreten primer vrednotenja s pomočjo kazalnikov, uporabljenih kot kriterijev vrednotenja je obdelan v naslednjem poglavju.

Tudi izbira kazalnikov za vrednotenje je opravilo, ki ima svoje zahteve. Pri njihovem povzemanju večinoma sledimo spletnim priporočilom priručnika FAO (b.l.) in vodiča »The Guide« (2003). Od kazalnikov pričakujemo, da so oprijemljivi, pa naj si bodo izraženi številčno (kvantitativno) ali vsebinsko (kvalitativno). Biti morajo jasni glede tega, na koga se nanašajo, glede na nanašalno obdobje in prostorsko območje, ki ga pokriva. Biti morajo tudi dovolj robustni, da z njimi ni mogoče manipulirati mimo zastavljenih namenov, a tudi dovolj občutljivi, da zaznajo učinke politik. Bodo naj takšni, da jih bo enostavno spremljati in o njihovih spremembah poročati. Zanesljivost kazalnikov je pomembna, kot tudi njihova ustreznost za to, da osvetlijo najbolj pomembne vidike tistega, kar vrednotimo (izložke, izide, vplive). O tem se morajo deležniki vrednotenja strinjati, zanje morajo biti kazalniki sprejemljivi. Živimo v informacijski dobi, kjer je preveč podatkov lahko vsaj tako velika - če ne večja - težava, kot je (bilo včasih) njihovo pomanjkanje. Zato moramo biti pri izbiri kazalnikov na moč previdni, da si z njimi ne nakoplujemo na glavo preveč dela in stroškov z zbiranjem podatkov, še posebej, če bi bili namenjeni le nekemu enkratnemu namenu nekega konkretnega vrednotenja. Pomembno je tudi, da so kazalniki različnih učinkov neodvisni drug od drugega, in da so urejeni v smiselno enaki hierarhiji kot cilji politik.

Priporočljivo je, da se za vsak kazalnik, ki bo uporabljen pri vrednotenju politik, pripravi poseben »metodološki list«, ki

1. Kdo je skrbnik kazalnika v organizaciji, ki je nosilka politike?
2. Šifra kazalnika v sistemu kazalnikov organizacije, ki je nosilka politike.
3. Ime kazalnika
4. Položaj kazalnika v hierarhiji kazalnikov.
5. Možnost dezagregiranega prikaza kazalnika (po dejavnostih, po regijah, po institucionalnih sektorjih, po produkcijskih faktorjih, po demografskih lastnostih?)
6. Merska enota.
7. Uradni statistični opis, po standardni mednarodni statistiki.
8. Na kateri cilj politike se nanaša kazalnik?
9. Formalne podlage: kateri dokument podrobneje razdela razvojne cilje na področju, ki ga pokriva obravnavani kazalnik?
10. Kateri dokument EU opredeljuje razvojne cilje na področju, ki ga pokriva obravnavani kazalnik?
11. Tolmačenje indikatorja: katera so pričakovana ključna tveganja realizacije cilja, ki ga reprezentira obravnavani kazalnik?
12. Dostopnost podatkov za izračun kazalnika.
13. Zgodovinsko obdobje, na katero se nanaša.
14. Ali se pripravljajo projekcije vrednosti kazalnika za prihodnost?
15. Ali je zagotovljena primerljivost po državah in regionalnih grupacijah?
16. Navedba uradnega vira za mednarodne primerjave.
17. Ocena relevantnosti kazalnika za dani namen.

Za ilustracijo vzemimo primer opredelitve prvega cilja makroekonomske razvojne politike, kot je naveden v vladnem gradivu, povezanem s pripravo slovenskega ciljno usmerjenega proračuna 2010-2011. Prvi cilj makroekonomske politike je »Izboljšanje kakovosti življenja in blaginje prebivalstva« (SVREZ, 2009). Za spremljanje doseganja tega cilja je izbran kazalnik rasti bruto domačega proizvoda (BDP). Takšna zastavitev je nerodna, ker sproža podvprašanja:

- 1) Zakaj je za kazalnik izbrana rast BDP namesto raven BDP na prebivalca, saj kazalnik ni namenjen merjenju letnega prirasta bogastev, ampak prispevka k blaginji ljudi? Tega dvojega pri obstoječi, vse bolj asimetrični porazdelitvi dohodkov in premoženja v zadnjih desetletjih nočemo več enačiti!
- 2) Izbira BDP za kazalnik blaginje in kakovosti življenja je močno sporna. Kazalnik rasti BDP je zgolj kazalnik rasti obsega dodane vrednosti in nikoli ni bil sprejet kot kazalnik razvoja in kakovostnih sprememb (Stiglitz in dr., 2009). Med rastjo BDP in kakovostjo življenja, izmerjeno s kazalniki subjektivne sreče, se od 60. let naprej odpira vrzel, ki jo Easterlin (1974) imenuje paradoks sreče.
- 3) Rast dohodkov nad določeno mejo ali pragom dohodka po teoriji dohodkovnega praga (Max-Neef, 1991) ne prispeva več prav veliko k višji sreči (kakovosti življenja) ljudi. Slovenski BDP na prebivalca (okoli 20 tisoč dolarjev) že močno presega ta prag, ki ga je UNDP ocenil pri 15 tisoč dolarjih.

Okvir 4-4: Metodološki list kazalnika X

Vir: Povzeto in smiselno prirejeno po UMAR, [http://www.umar.gov.si/index.php?id=66&tx_ttnews\[tt_news\]=920&cHash=5c230586bb](http://www.umar.gov.si/index.php?id=66&tx_ttnews[tt_news]=920&cHash=5c230586bb)

poda »informacijo o informaciji« oz. meta-informacijo, kot neke vrste osebno izkaznico kazalnika (glej Okvir 3). Metodološki listi lahko služijo kot izvorni princip za selekcijo kazalnikov. Ker bo med deležniki vrednotenja verjetno pri izbiri kazalnikov prišlo do razlik v pogledih, kateri kazalniki najbolj ustrezajo vrednotenju dane politike, lahko metodološki list olajša izbiro s primerjavo kakovosti kazalnikov.

Pri uporabi kazalnikov je treba vedno upoštevati njihovo zelo zoženo perspektivo, omejeno le na nek vidik napredka, ki ga inducirajo politike. V svojem zoženem pogledu lahko kazalniki lepo prikažejo učinke politik, nikoli pa ne morejo pojasniti zakaj so politike ne/uspešne, ker na kompleksne zadeve, kot jih implicira tako vprašanje, odgovarjajo preveč fragmentarno, lahko bi zapisali »drobnjakarsko«. Zato priročniki vrednotenja svetujejo količinsko določene kazalnike uporabljati v kombinaciji s kazalniki, ki so izraženi

Okvir 4-5: Primer slabe izbire kazalnika

Vir: Radej, 2009.

kakovostno. Veliko k odpravljanju te težave lahko prispeva presečna raba kazalnikov vrednotenja, ki je obrazložena v naslednjem poglavju na primeru matričnega vrednotenja.

Praktična izvedba vrednotenja / 4.6

Vrednotenje ima tri glavne korake in sicer pripravljalno fazo, vrednotenje in sintezo ugotovitev s pripravo priporočil nosilcem politik (»The Guide«, 2009). V pripravljalni fazi se zberejo za vrednotenje relevantni podatki in dokumentacija, utemljuje se izbrana metoda vrednotenja in pripravi vmesno poročilo. V njem se povzamejo cilji, smotri, pričakovani rezultati vrednotenja, izhodiščno se opredelijo vprašanja za vrednotenje ali/in kriterije vrednotenja, odvisno od izbrane metode ter pripravi načrt za izvedbeno fazo. Pripravljalna faza je pogosto opravljena kabinetno, boljše je, če se opravi

v sodelovanju z vsemi zunanjimi akterji, ki so vključeni v evalvacijo. Na vsak način je pred izdajo vmesnega poročila potrebna interakcija z vpletenimi v vrednotenje glede ključnih določljivk vrednotenja.

Drugi korak se nanaša na vrednotenje. Izbira metode vrednotenja mora biti odvisna od značilnosti predmeta vrednotenja ter od njegovih posebnih zahtev. Tako neka splošna metoda vrednotenja niti ne more obstajati. V nadaljevanju je postopek vrednotenja predstavljen v najbolj osnovnih obri-
slih, ki jih v glavnem najdemo pri vsaki metodi vrednotenja. Najpogosteje uporabljene metode vrednotenja so vrednote-
nje s pomočjo seznama evalvacijskih vprašanj (predstavljena že zgoraj), z metodo vzorčenja, z metodo stroškov in koristi in vrednotenje s kazalniki ter uporabo matrike vplivov.

Metoda vzorčenja / 4.6.1

Metoda vzorčenja je v ZDA za vrednotenje mnogih javnih projektov predpisana kot obvezna. Metoda temelji na oblikovanju dveh vzorcev ali množic. V prvo so s slučajnim izborom zajeti tisti, na katere bo nek ukrep vplival, v drugo, kontrolno skupino pa so vzorčno izbrani ostali. Vrednotenje se potem reducira na ugotavljanje ali se bo položaj prve skupine v primerjavi z drugo izboljšal ali ne. Metoda je zelo kontroverzna, že v anglosaškem svetu, še bolj pa drugod. Ne pojasnjuje namreč mehanizma ali implementacijske logike ukrepa, po kateri bodo koristniki vladnih ukrepov te koristi tudi užili. Ko gre za zapletene probleme javnega upravljanja je ta logika zelo pomembna, ker vladni ukrepi ponavadi ne ciljajo konkretnih oseb – upravičencev, ampak probleme, s katerimi so ljudje povezani in to, kar pomeni rešitev nekega problema s stališča vlade ni identično temu, kako ukrepi delujejo na ciljno populacijo. Tako metoda vzorčenja pri vrednotenju ne preizkuša pravilnosti interventne logike vlade, ampak samo njeno uspešnost ali učinkovitost. Ali drugi primer: vzemimo dva povsem primerljiva koristnika vladnega ukrepa, pri čemer enemu dovolimo sodelovati pri oblikovanju ukrepa, drugega pa silimo v pasivnost. Njuni oceni učinkov utegneta biti ravno zaradi razlike v njuni vključenosti precej drugačni. V Sloveniji je možnost vrednotenja z vzorčenjem včasih že fizično omejena, ker je težko vzorčiti, na primer, med velikimi podjetji ali med regijami, celo med občinami, ker je vseh teh razmeroma malo, zato po statističnih zahtevah ni mogoče ustrezno oblikovati reprezentativnih skupin za vrednotenje.

Dodatna slabost metode je njena dokajšnja tehnična zahtevnost, zato zahteva sodelovanje usposobljenih poznavalcev te metode. Pri tej metodi vrednotenja je poudarjen pomen stro-

kovnega znanja, sicer zelo tehniziranega, ustrezno manjši pa je pomen sodelovanja javnosti pri vrednotenju. Javnost je zajeta v vzorcih vrednotenja, vendar na ravni posameznikov, ne pa tudi, vsaj večinoma, na ravni kolektivnih določljivk (re-
cimo rasnih, spolnih, ekoloških...). Metoda vzorčenja je lahko primerna za vrednotenje na projektni ravni, ni pa uporabna za vrednotenje vplivov politik na širšo družbo, ker v takem primeru ni mogoče določiti kontrolne skupine.

Analiza stroškov in koristi / 4.6.2

Analiza stroškov in koristi (angl. cost-benefit analysis) je ena najstarejših metod vrednotenja, saj je bila njena osnovna ideja podana že sredi devetnajstega stoletja: vse napore, ki so potrebni za realizacijo projekta je treba pretvoriti v denarne zneske izdatkov, kakor tudi vse pričakovane rezultate projekta, ki jih vsaj računsko pretvorimo v tok prihodkov. Potem dobljene zneske izdatkov in prejemkov popravimo za določen odstotek, ki mu rečemo diskontna stopnja, glede na to kdaj v trajanju projekta bo nek strošek ali korist nastopila – saj imamo vendar opraviti z denarjem, ki izvira iz dolga, za katerega se plačujejo obresti. Zato povsem razumljivo dajemo prednost tistim projektom, ki pri ostalem nespremenjenem začnejo ustvarjati prihodke čim prej, stroške pa čim kasneje. Po kriterijih analize stroškov in koristi je najboljši tisti alternativni projekt, katerega neto sedanja vrednost, se pravi razlike med prihodki in izdatki, je največja upošteva je dejavnik časa. Če se vrednoti projekt brez ustreznih alternativnih možnosti, se analiza opravi po **metodi diferenčnih vrednosti** (inkrementalni metodi), se pravi v primerjavi s tokom stroškov in koristi v primeru, da ne bi prišlo do javne intervence.

Razločimo dva vidika analize koristi in stroškov: finančno presojo in ekonomsko presojo. Finančna presoja oceni nediskontirano donosnost projekta in sicer tako, da oceni verjetne denarne tokove, tj. zmožnost projektnih prihodkov povrniti s projektom povezane izdatke. Finančna presoja na projekt gleda kot na podjetje, ki mora prinašati dobiček. Ekonomsko vrednotenje, kot že pri Benthamu, se ne zanima za denar, ampak za koristi in učinkovitost. Po ekonomskih pravilih je nek projekt upravičen, če denarja ne moremo koristneje porabiti za noben namen. To analizo stroškov in koristi spremeni tako, da se vložek v projekt ocenjuje v primerjavi z izgubljenimi priložnostmi, rezultate pa glede na pripravljenost porabnikov, da jih plačajo (GD-RP, 2006).

Dokaj podobne analizi koristi in stroškov so analiza stroškovne uspešnosti (ang. cost-effectiveness analysis), analiza ekonomskih vplivov (angl. economic impact assessment)

in analiza družbene stopnje donosnosti naložb (angl. social return on investment).

Analiza stroškovne uspešnosti se nanaša na primerjavo izdatkov z izidi alternativnih javnih politik. Od analize stroškov in koristi jo loči to, da izidov ne pretvori v denarne učinke in finančni tok. Analiza ekonomskih vplivov ocenjuje vplive javnih politik na ekonomijo nekega območja kot celote – gospodarske rasti, zaposlenosti. Analiza družbene stopnje donosnosti naložb je metoda merjenja finančno izraženih družbenih koristi uresničevanja neprofitnih projektov (DG-RP. 2008).

Glavne slabosti analize stroškov in koristi tičijo v nezmožnosti pretvarjanja nemonetarnih stroškov in koristi v denarne zneske. Posledica je, da so ocene stroškov in koristi zelo nenatančne. Flyvbjerg (2005) je s kolegi ocenil, da so napake, kot so jih lahko ugotovili naknadno po zaključku projektov, od najmanj 20% pa do več kot 50%. Kljub temu je analiza stroškov in koristi danes postala rutinska metoda in jo Evropska komisija celo predpisuje kot pogoj za dodelitev finančne podpore velikim projektom iz strukturnih skladov in kohezijskega sklada (Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006).

S kazalniki / 4.6.3

Kazalniki so orodje za poenostavljanje prikaza lastnosti kompleksnih pojavov (Radaelli, Meuwese, 2007). Pri vrednotenju so kazalniki namenjeni odsevanju sprememb v ciljnih politike. Vrednotenje s kazalniki pomeni uporabo posebej razvitih merskih inštrumentov za ugotavljanje učinkov politik. Moč te metode je v objektivizaciji ugotavljanja učinkov. Kazalnik je sestavljen s pazljivo povezavo istovrstnih ali raznovrstnih podatkov – vhodni podatki so povezani z agregacijo (na primer kot denarno izraženi znesek bruto domačega proizvoda - BDP) ali tudi kot razmerja (BDP na prebivalca) ali kot sestavljeni kazalniki, na primer poraba energije izražena v ekvivalentu nafte na dolar BDP, izražen po kupni moči. Zelo znan sestavljeni (angl. composit) kazalnik je kazalnik človekovega razvoja, ki je sestavljen iz treh kazalnikov – življenjske dobe, stopnje pismenosti in dohodka na prebivalca. Skratka, kazalniki so lahko zelo enostavni ali pa tudi visoko strukturirani in komplicirani pokazatelji.

S kazalniki vrednotimo tako, da v času odčitavamo njihovo kvantitativno vrednost in jo nato z nečem primerjamo. Vrednost kazalnika primerjamo z njegovimi pragovi oziroma normativnimi mejnimi vrednostmi, z njegovo ciljno vrednostjo, predvideno s politiko ali z najboljšimi vrednostmi (angl. benchmark). Prag je neka minimalna, maksimalna

(ali oboje) vrednost kazalnika, ki označuje mejo, pod katero oz. nad katero se merjeni pojav nahaja v nenormalni situaciji, ki je sistemsko gledano nezaželena, ker ga ogroža. Primer so dohodkovni pragovi, ki določajo, da je treba pri analizi učinkov politik dohodke pod neko mejo (revščine) in nad neko mejo (bogati) obravnavati ločeno od obravnave prejemnikov srednje visokih dohodkov, ki se nahajajo med tema dvema pragovoma. Drug primer pragov so ekološki standardi, ki določajo, katere ravni onesnaževanja ne smejo biti presežene. Pri vrednotenju s kazalniki moramo torej najprej preveriti ali se pojavi nahajajo v normativno določenih mejah normale. Tisti, ki vrednotijo, se lahko tudi sami ali v sodelovanju z deležniki dogovorijo o internih pragovih, ki naj zagotovijo bolj objektivno vrednotenje zabeleženih sprememb kazalnikov.

Cilji politik so kvantitativno ali vsaj eksplicitno izraženi načrti, ki jih hoče politika doseči na določenem področju in v določenem obdobju. Splošni mejniki, s katerimi tudi primerjamo kazalnike pri vrednotenju, se nanašajo na dosežke, ovrednotene v nekih drugih, vendar primerljivih situacijah, na primer z najboljšimi. S tovrstno primerjavo dosežke neke politike relativiziramo tako, da jih primerjamo z dosežki drugih in tako ovrednotimo zabeležene učinke glede na to, kaj je bilo dosegljivo (UNICEF, b.l.).

- Usmeritve za presoje vplivov (Impact Assessment Guidelines; SEC(2005) 791);
- Presoje vplivov na okolje (Environmental Impact Assessment, 85/337/EEC);
- Regulativne presoje vplivov (Regulatory impact assessment, 2002/30/EC; http://www.nao.org.uk/ria/ria_introduction.htm, 2007);
- Teritorialne presoje vplivov (Territorial impact assessment; ESDP, 1999; Tretje poročilo EK o gospodarski in socialni koheziji, 2004; ESPON 3.2, 2006);
- Smernica o strateških okoljskih presojah (The European Strategic Environmental Assessment Directive, 2001/42/EC);
- Predhodno vrednotenje regionalnih programov (Ex-ante evaluation, EC-DG REGIO. 2006, Working Document No.1, 37 str);
- Načela za presoje socialnih vplivov (Principles for Social Impact Assessment, 2003), http://www.iaia.org/Members/Publications/Guidelines_Principles/SP2.pdf;
- Vodič za presoje vpliva strukturnih skladov na trajnostni razvoj regij (Structural funds and sustainable development; The GUIDE, 157 str., <http://www.evaled.info>).

Okvir 4-6: Primeri formalnih postopkov vrednotenja v EU, ki slonijo na logiki Leopoldove matrike

Kazalniki so najpogosteje prikazani v obliki preglednic, ki prikazuje rezultate njegove primerjave z osnovami vrednotenja (pragovi, cilji, mejniki). Slabi dosežki so označeni recimo z rdečo barvo, pičli dosežki z rumeno, dobri pa z zeleno – takšna je ena od metod prikaza rezultatov vrednotenja s kazalniki, ki je priljubljena.

Končni rezultat vrednotenja s kazalniki je prikaz množice medsebojno nepovezanih ugotovitev. Pri vrednotenju kompleksnih učinkov politik, ki se nanašajo na širšo problematiko, je ločenost ugotovitev velik problem, ker so v resnici procesi močno povezani. To je ravno eden od problemov, s katerim se ukvarja peta generacija pristopov k vrednotenju.

Pri proučevanju kompleksnih pojavov, kot na primer učinkov energetske politike na trajnostni razvoj regij (glej okvir 4-6, spodaj), morajo biti kazalniki vrednotenja urejeni v sistem, ki ima dve razsežnosti. Prva razsežnost določajo smotri vrednotenja, ki morajo biti proučeni vsak s svojim nizom kazalnikov posebej. Druga razsežnost je hierarhična organizacija kazalnikov, tako da imamo kazalnike na najnižji ravni vrednotenja (za izložke), na srednji ravni (za izide s stališča uporanic) in na sumarni ravni (za vplive na širšo družbo).

Matrično vrednotenje (s kazalniki) / 4.6.4

Zelo razširjeno je tudi vrednotenje, ki kazalnike uporablja posredno, kot kriterije, glede na katere se vrednotenje opravi. Tukaj ne vrednotimo učinkov politik z neposrednim odčitavanjem kazalnikov dosežkov tega delovanja, ampak jih uporabimo v modelu vrednotenja. Najprej proučimo, na primer, dinamiko razvojnih kazalnikov neke regije. Ta vpogled omogoči ugotoviti kritične ali prelomne trende, ki jih potem izberemo kot področja, na katerih bomo proučili vplive vseh posamičnih ukrepov neke politike. Takšna metoda uporabe kazalnikov je matrična, ker je urejena tako, da so v njenih stolpcih nanizani kazalniki, ki so v tem primeru uporabljeni kot kriterialna področja vrednotenja, v vrsticah pa posamični ukrepi (proračunske postavke, členi predpisa, sestavine plana, podprojekti...) vrednotene politike. Matrična metoda je torej prikladna, ker omogoči bolj povezano uporabo kazalnikov pri vrednotenju.

Matrično metodo vrednotenja učinkov politik je prvi predlagal ameriški geolog Luna Leopold (1971) za potrebe državnega geološkega popisa. Že takoj leta 1972 je bila enaka metoda uporabljena v slovenski raziskavi (Peterlin, 1972, v Marušič, 1993), ki je imela nalogo oceniti možne lokacije za rafinerijo nafte v okolici Ljubljane s stališča varstva okolja, posebej varstva narave. Matrična metoda je torej v Sloveniji

že dolgo prisotna na različnih področjih vrednotenja, predvsem na področju prostora, urejanja krajine in okolja. Matrično metodo je Leopold zasnoval za vrednotenje učinkov raznovrstnih gospodarskih vplivov, ki so nanizani v vrsticah matrike (100 vrstic) na raznovrstne okoljske kriterije, ki so nanizani v stolpcih matrike (88 stolpcev). Namen matrike je pokazati, kako bo vsak konkretni gospodarski vpliv vplival na vsak posamični okoljski kriterij. Vrednotenje je potekalo tako, da so sodelujoči poznavalci za posamezne vrste gospodarskega učinkovanja na okolje v vsako polje matrike vpisali naslednje ocene: smer vpliva (pozitivni, negativni, nevtralni), ranljivost, tveganje, povezano s tem vplivom (visoko/nizko), in oceno zanesljivosti svoje ocene.

Takšna metoda vrednotenja se je v osnovnih značilnostih ohranila do danes in jo tako v EU najdemo v mnogih vplivnih priporočilih za strateške presoje (glej Okvir X). Kljub temu Leopoldova metoda vrednotenja ni tako popularna kot metoda, ki uporablja evalvacijska vprašanja, preprosto zato, ker matrična metoda zahteva bolj pretehtane in bolj objektivne ocene, do katerih je težje priti kot do opisnih in pogosto subjektivnih odgovorov na evalvacijska vprašanja. Zato ima Leopoldova metoda s stališča objektivnosti vrednotenja prednost pred metodo vrednotenja z vprašanji, s stališča večje obsežnosti dela pa ne nujno – še zlasti, če se uporabljajo standardni vprašalniki, ki jih nosilec vrednotenja ni bilo potrebno šele razviti. Vendar tudi pri vrednotenju učinkov z matrično metodo niso redki primeri, ko so kazalniki vrednotenja že standardizirani in vsaj priporočeni, če ne že obvezni za nekatera področja vrednotenja politik. Obvezni kazalniki se na primer uporabljajo za vrednotenje učinkov uresničevanja lizbonske razvojne strategije EU na trajnostni razvoj regij in držav članic.

Leopoldova metoda je primerna za oblikovanje detajlnega vpogleda v učinke tudi razmeroma velikih posegov javnih politik. To je po svoje slabost te metode, ker rezultati vrednotenja ostanejo izraženi na podrobni ravni prikaza, ne poda pa sinteze podrobnih ocen učinkov, ki je za nosilce politik ključnega pomena.

Metoda Lune Leopolda pomeni vrednotenje na mikro ravni, saj ostaja pri ločeni interpretaciji posamičnih rezultatov in celo izrecno zavrača možnost sinteze. V presojah politik pa je zavračanje sumiranja podrobnih rezultatov vrednotenja zelo problematično. Preveč fragmentarno podane ugotovitve vrednotenja so le malo uporabne na srednji in na strateški ravni odločanja. Brez sinteze podrobnih rezultatov vrednotenja samo hiperproducira informacije. Odločanje, ki se lahko nasloni na obilje informacij, je sicer res bolj informirano, ni pa nujno lažje, ker preobremenjuje odločevalce,

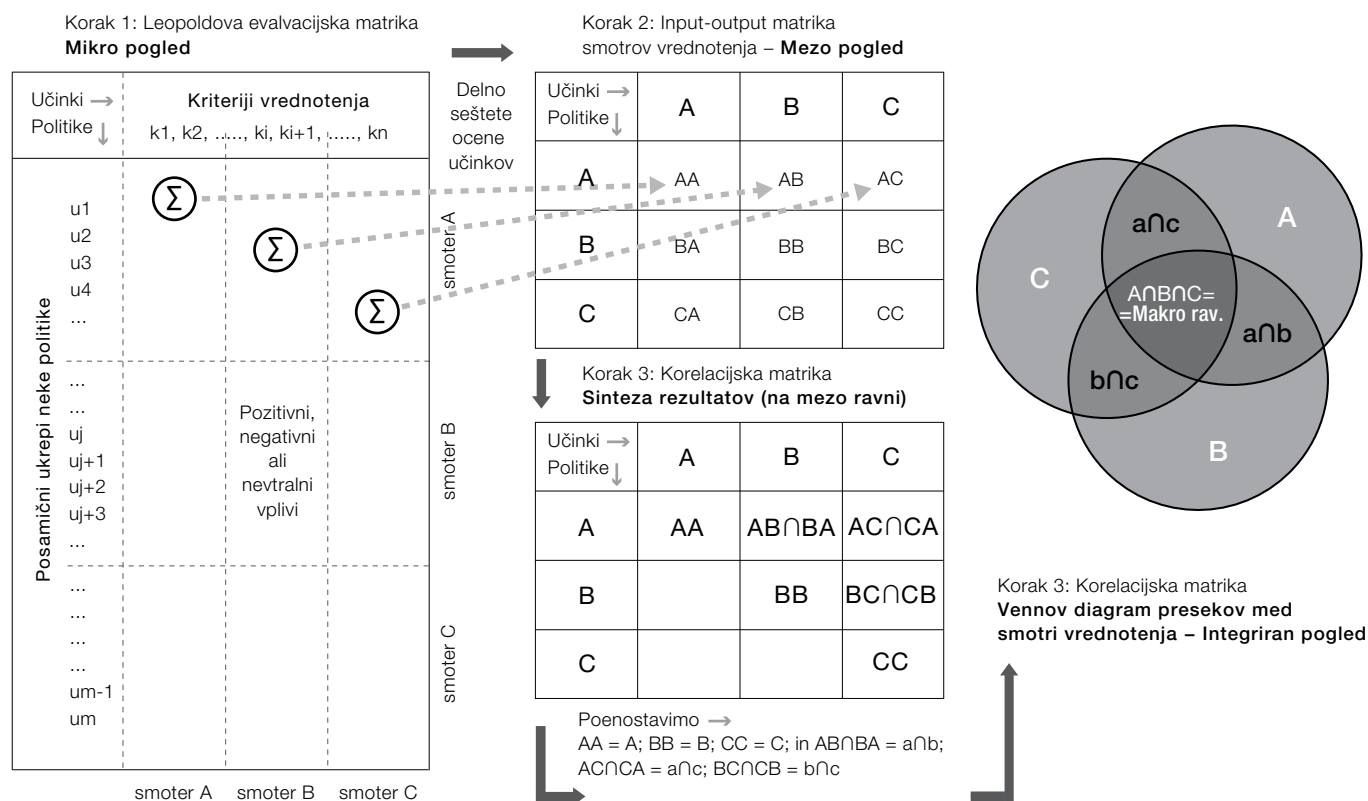
vsiljuje drobnjakarsko miselnost in prevečkrat ponuja banalne odgovore na kompleksna družbena vprašanja (Virtanen, Uusikylä, 2004). Fragmentarno vrednotenje pusti naročnika na cedilu ravno v trenutku, ko najbolj potrebuje pomoč (Scriven, 1994).

Vseeno pa moramo razlikovati med situacijami, ko pri presojah ne smemo seštevati posameznih ocenjenih učinkov ter drugimi primeri, kjer tega ne smemo izpustiti. Neomejeno seštevanje učinkov po dolgem in povprek seveda ni dovoljeno. Učinki politik na zdravje ljudi gotovo niso primerljivi z njihovimi učinki na dohodek. To je posledica **nesomer-nosti** oz. tega, da, vzemimo, učinkov politik na zdravje in na dohodek povprečno premožne ne moremo meriti z istim vatlom, saj jih tudi ni mogoče medsebojno izmenjevati, vsaj ne v vrednotenju in prek meja, ki jih zarisujejo sistemski pragovi.

A ne le, da so neprimerljivi različni vplivi neke politike, neredko so neprimerljivi celo istovrstni pojavi. Na primer, učinka politik na dohodek zelo revnih ni mogoče enačiti z učinkom istih politik na dohodek zelo bogatih. Noben socialni indikator na celem svojem intervalu ni ista homogena kakovost, zato je treba merljive pojave v družboslovju obravnavati v njihovi diskontinuiteti (Mason, 2006) oz.

vsakega v negovem lastnem kontekstu posebej in ne v uravnilovki po skupnem imenovalcu (to pravilo upoštevajo tudi drugod ne le pri vrednotenju; nekatere države odmerjajo kazni za prometne prekrške v odvisnosti od dohodka kršitelja). Manfred Max-Neef tako predlaga dohokovne kazalnike vrednotenja uporabljati v skladu s hipotezo praga (1995), ki pravi, da je rast dohodka koristna samo do določene ravni dohodka na prebivalca, njegovo nadaljnje povečevanje pa lahko celo bolj škodi kot koristi. S tem noče reči, da nekdo ne bi več smel poljubno povečevati svojega dohodka ampak le, da rast dohodka bogatih v vrednotenju učinkov politik ne more biti merjena z enakim vatlom kot vpliv na dohodek revnih. To pravilo je v celoti prevzela metodologija UNDP za izračun indeksa človekovega razvoja (2007).

Za obvladanje teh problemov, ki preprečujejo seštevanje različnih učinkov vrednotene politike v sumarni pokazatelj njenega skupnega učinka, se uporabljajo sistemski pragovi (standardi, predpisi). Z njimi je vsak zabeležen pojav razrezan v odsek sistemsko 'normalnih' vrednosti, ki se med sabo pogojno lahko seštevajo, in odsek 'ekstremnih' (nizkih ali visokih ali oboje) vrednosti, ki se morajo v empirične namene uporabljati ločeno. S pomočjo pragov pripravljalec predloga politike ponavadi že precej pred začetkom vrednotenja izloči sporne vladne ukrepe tako, da v predlogu politike ostanejo



Slika 4-5: Sinteza rezultatov Leopoldove metode vrednotenja učinkov po metodi SDE

samo ukrepi s sistemsko gledano sprejemljivimi vplivi. Predlogi politik so legalni predlogi upravnih ustanov, ki svoje predloge pripravljajo na podlagi obstoječih predpisov, tako da učinki, ki jih kasneje politike povzročajo, večinoma ne kršijo meja, ki jih določajo sistemski pragovi. Potemtakem vplivi različnih politik na različne kazalnike vrednotenja **niso niti popolnoma seštevljivi** (strogo somerni), niti popolnoma neseštevljivi (strogo nesomerni), ampak do določene mere oz. pogojno seštevljivi (šibko somerni) ali pogojno neseštevljivi (šibko nesomerni; več o tem gl. Radej, 2008).

Sintezna faza spada med težje metodološke zagate vrednotenja vplivov javnih politik. Slovensko društvo evalvatorjev je razvilo razmeroma enostaven postopek vrednotenja (Leopoldova metoda je namreč metoda za vrednotenje na mikro ravni), ki odgovarja na nekatere zahteve pete generacije metod vrednotenja. Po konkretni zamisli je treba prostrano Leopoldovo matriko razdeliti navpično (kazalniki vrednotenja) in vodoravno (ukrepi politik) na manjše število pasov, tri do štiri, vsak pa predstavlja en smoter vrednotenja oz. politik, na primer ekološki, gospodarski, socialni, humani (ali A, B, C v spodnji Sliki 2). Znotraj območij, ki jih zariše mreža smotrov, je seštevanje predhodno ocenjenih podrobnih vplivov dovoljeno, med njimi pa ni. Tako Leopoldovo matrika prevedemo na matriko velikosti 3*3 (Slika 4-5). Tovrstno matriko poznamo pod imenom »input – output« matrika (tudi »vhodno – izhodna« ali Leontjeva – po ruskem ekonomistu, ki jo je prvi tako uporabil in za to idejo dobil leta 1972 Nobelovo nagrado za ekonomijo). Matrika prikazuje, kako se politike kot vhodne sestavine vrednotenja (vrstice) pretvarjajo v izhodne sestavine oz. v učinke vrednotenja (stolpci). V zadnjem koraku sinteze uporabimo »korelacijsko matriko«, da ugotovimo, kako so navzkrižni vplivi med smotri vrednotenja medsebojno skladni ali neskladni (glej korak 3 v Sliki 4-5). Logika korelacijske sinteze je ponazorjena z Vennovim presečnim diagramom (korak 3, grafično; več v Radej, 2010).

Ta postopek je zanimiv tudi zato, ker stranske, sekundarne učinke politik (nanizani so na nediagonalnih mestih matrike v koraku 3 oz. v presečnih območjih grafa) obravnava enakopravno kot primarne učinke. Dosedanji preizkusi uporabe takšne metode vrednotenja so potrdili pričakovanja, da vrednotenje primarnih učinkov politik ne pokaže istih ugotovitev kot vrednotenje sekundarnih (stranskih) učinki politik. Neka politika se lahko na površini, ovrednotena glede na doseganje primarno zastavljenih ciljev pozitivno ovrednotena, vendar to še ne pove ničesar o sinergičnosti programa, ali so cilji javnih politik na različnih področjih medsebojno povezani ali nasprotujoči. Ne sekundarni ravni se lahko skrivajo velika neujemanja, ki bolj verodostojno podajo oceno

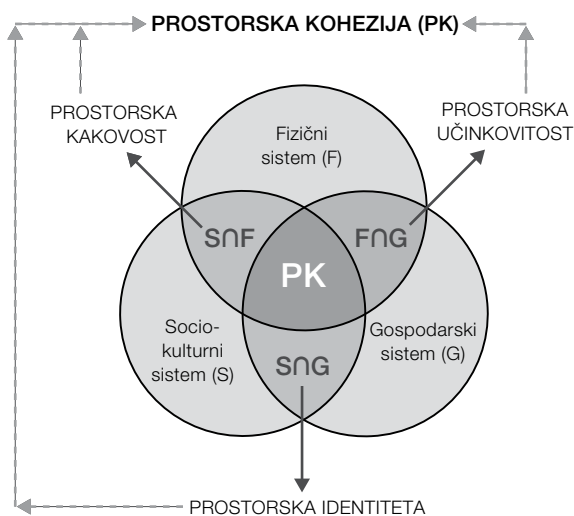
celostnosti politike kot le vrednotenje njihovih primarnih nameranih učinkov (diagonalna polja matrike v koraku 3).

Takšna metoda vrednotenja poglobi vpogled v učinke politik. Zdaj ni več v ospredju vrednotenje uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev oz. izpolnjevanja zastavljenih kriterijev (Leopoldov pogled), ampak prikaže vpliv neke politike na stanje sistema kot celote, na njegovo notranjo povezanost in sposobnost, da se različni vidiki politik medsebojno podpirajo. Sekundarni vplivi so v prevladujočih metodah vrednotenja učinkov politik zanemarjeni, v resnici pa bi morali biti v ospredju. Namreč, če nas zanimajo učinki politik strateško, se znajdemo v zanimivi situaciji: s stališča celotne družbe cilj nobene politike, noben kriterij vrednotenja in potemtakem noben učinek ni primaren za vse; to, kar je primarno, je primarno vedno za neko manjšino. Na ravni družbe kot celote torej večina občuti večino učinkov politik le kot sekundarne učinke. Zato so v vrednotenju širših vplivov politik na družbo, gledano kot celoto, sekundarni vplivi politik najštevilčnejši in za vrednotenje ključni, vsako vrednotenje, ki jih ne upošteva pa kritično pomanjkljivo. Neupoštevanje sekundarnih učinkov pri vrednotenju posledično zelo zmanjša smisel v vrednotenju politik vložene delo in minimizira možnost, da bi z rezultati vrednotenja lahko tvorno vplivali na kakovost javnih politik, zlasti na strateški ravni.

V tem kontekstu je pomembna Demsetzova ugotovitev (1969, v Schnellenbach, 2005), da mora biti takrat, kadar zaradi kompleksnosti problemov javnega upravljanja ne moremo opredeliti optimalnega vladnega ravnanja, mora postati merilo ocenjevanja nekega vladnega ukrepa drug vladni ukrep, na primer njuna skladnost ali sinergija. Po njegovem je torej najboljša tista politika, ki ima najbolj pozitivne sekundarne, posredne učinke.

Ocenjevanje kakovosti vrednotenja / 4.7

Tisti, ki se z vrednotenjem srečujejo le občasno in priložnostno, se morda pogosteje kot z vrednotenjem samim ukvarjajo z ocenjevanjem njegove kakovosti. Čeprav je ponavadi slab evalvacijski izdelek enostavnejše in hitreje preprosto zavreči in nanj čim prej pozabiti, je nemalokrat kljub temu smiselno razsodno oceniti njegovo kakovost – na primer zato, da od naročnikov in/ali izvajalcev študije zahtevamo izpolnitev standardnih odgovornosti. Smiselno zato, ker s tem pravzaprav pripravimo oblasti in komercialne evalvatorje, da upoštevajo naše splošne interese in upravičena pričakovanja glede upravljanja javnih zadev. Tukaj gre preprosto za vprašanje o tem, kdo nadzira tistega, ki nadzira oblast, kakor bi po svoje tudi lahko razumeli vlogo evalvatorjev.



4-6a Smoter vrednotenja: Ministrstvo za okolje je leta 2007 naročilo pri Urbanističnem inštitutu študijo strateškega vrednotenja vplivov nacionalnega energetskega programa (NEP) na prostorsko kohezijo (PK). Evropski projekt ESPON (3.2/Vol. 5, 2006) za vrednotenje vpliva politik na PK predlaga metodo TIA (angl. *territorial impact assessment*). Smoter vrednotenja je oceniti širše vplive NEP na PK, zamišljene v kompleksni programske teoriji: sestavljajo jo tri enako pomembne sestavine, ki so pogosto v nasprotju vrednot: prostorska učinkovitost, kakovost in identiteta. Te tri so samo presečni produkti med tremi prostorskimi domenami S, G in F. Vpliv NEP na PK je ugoden, če so preseki pozitivni in obsežni.

4-6b Kvantitativni rezultati vrednotenja

A. Leontjeva matrika (učinki od zelonegativnih, -2 do zelo pozitivnih, +2)				B. Direktni vplivi NEP (Diagonala polja (Leontjeve matrike)			C. Prostorska kohezija (PK), kot jo prikazujejo rezultati korelacijske analize Leontjeve marke					
									Nediagonalna polja	Komplementarnost vplivov*	Ravnovesje vplivov**	
	G	S	F	Presek	Vrednost polja	Sklep o vplivu	Element PK	Presek	Nad	pod	c = (a in b, gledano skupaj)	d = (a in b, drug na drugega)
G	1	0	0	G∩G	1	Šibek	P _q	S∩F	1	1	Šibka	Da
S	1	0	1	S∩S	0	Odsoten	P _i	G∩S	0	1	Zelo šibka	Ne, S zapostavljen
F	2	1	2	F∩F	2	Močen	P _u	G∩F	0	2	Šibka	Ne, F zelo zapostavljen

* Legenda: močno komplementarna (2, 2); srednje (2, 1/1,2); šibko (1,1; 2,0/0,2); zelo šibko (1,0/0,1; nista komplementarna (0,0).
 **Je vpliv na drugega po moči in smeri enak vplivu drugega na prvega?

4-6c Razlaga rezultatov:

Čeprav so vplivi NEP na posamične prostorske elemente (po Leontjevi matriki) večinoma srednje pozitivni do močno pozitivni, pa je vpliv NEP na prostorsko kohezijo in njene komponente, proučeno presečno, le šibko do zelo šibko pozitiven. Razlog je, da so njegovi posamični ukrepi, slabo strateško povezani med sabo. Še posebej nezadosten je vpliv NEP na socialno-kulturni sistem prostora. Ta vidik ni le zapostavljen, ampak tudi slabo pretehtan in ne bo imel pričakovanih učinkov niti na primarnem področju vplivanja. Tako ocenjujemo, da je NEP sektorsko in celo asocialno naravnan, njegova strateška in kompleksna dimenzija pa sta zakrneli.

Prednost, ki jo ima vidik prostorske učinkovitosti pred socialno-identitetnim in fizično-kakovostnim razkrije šele presečni pogled v razmerja med prostorskimi elementi. Ti rezultati razkrivajo, da pri vrednotenju vplivov ne zadošča upoštevati le neposredne učinke politik na posamične kriterije presoje, ampak je to le predpriprava na strateške presoje, ki podajo sintezni pogled, ta pa je korelacijski (presečen). To spoznanje samo potrjuje nezamenljivost strateških presojev javnih politik z enostavnimi, ki v praksi prevladujejo.

Okvir 4-6: Primer mezo vrednotenja - Vpliv Nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo

Vir: Po Radej, 2008b.

Najenostavnejši odgovor je preprosto preveriti njegovo doslednost, tj. skladnost evalvacijske študije s standardi in etiko vrednotenja.

Oba vidika ocenjevanja kakovosti vrednotenja, torej tako ustreznosti evalvacijskega poročila kot ustreznosti samega procesa vrednotenja, sta predstavljena v nadaljevanju. Povzeta sta po evropskem vodiču (The Guide, 2003), kjer je mogoče najti tudi podrobnejše pod-kriterije ocenjevanja kakovosti vrednotenja (strani 74-76 in strani 79-81). Oba vidika preverjanja temeljita na uporabi standardiziranega vprašalnika, kar zagotavlja, da so v oceno vključeni vsi temeljni dejavniki kakovosti vrednotenja. Na drugi strani pa so vprašalniki kot splošno zasnovani manj primerni za ocenjevanje kakovosti izdelkov s stališča konkretnih pogojev vrednotenja, ki pogosto odstopajo od idealno zamišljenih pogojev, zato za presojo njihove kakovosti tipski vprašalniki niso najbolj primerni.

Še eno opozorilo: vprašalniki so zasnovani tako, da v sintezni vrstici ugotovimo frekvenco posameznih ocen (kolikokrat se je pojavila katera ocena) in o kakovosti programa sklepamo glede na to, katere ocene so najbolj frekvenčne. Takšno ugotavljanje zbirne ocene, kot ga predlaga uporabljeni vir, je sporno. Ravno zato, ker imamo opravka s kakovostmi, njihovih posamičnih ocen dejavnikov ni mogoče po dolgem in po čez seštevati v skupno oceno kakovosti – spet ravno zaradi njihove nesomernosti (nemerljivosti z istim metrom). Posebej nesprejemljivo bi bilo dovoliti, da se v presoji kakovosti ocena »zelo negativno«, ki opozarja na nek izrazit problem vrednotenja, lahko odkupi z več pozitivnimi ocenami pri drugih dejavnikih kakovosti in tako v skupni oceni skrije nekaj, kar ni le slabo, ampak morda tudi docela nesprejemljivo.

Tako so spodnje preglednice po našem mnenju uporabne le za iskanje posamičnih pomanjkljivo izvedenih faz procesa vrednotenja, ne pa za skupno oceno kakovosti programa.

Ocenite spodaj našete dejavnike kakovosti evalvacijskega poročila:	Zelo pozitivno	Pozitivno	Srednje (neodloč.)	Negativno	Zelo negativno
Ali ustrezno prikaže prispevek obravnavane politike k zadovoljevanju potreb?					
Je smoter vrednotenja izbran ustrezno (Jasno? V skladu s programsko logiko? Upošteva zunanje vplive in stranske učinke?)					
Zainteresirane stranke so bile vključene v vrednotenje od pripravljalne do sintezne faze?					
Pristop k vrednotenju odseva programsko logiko.					
Ustreznost uporabljenih virov (podatkov, dokumentacije).					
Utemeljena analiza: Dokumentarni viri so proučeni v skladu z uveljavljenimi standardi in odgovarjajo na zastavljena vprašanja.					
Verodostojni rezultati: Rezultati so logični in utemeljeni z analizo virov in odgovarjajo na hipoteze.					
Nepristranske ugotovitve, zlasti s stališča ranljivih, diskriminiranih, do nedennarnih zadev, lokalnih/globalnih učinkov.					
Jasnost poročila: Poročilo svoje namene, cilj, metodo, rezultate in ugotovitve podaja razumljivo in jedrnato.					
Uporabnost priporočil: So jasna, dovolj konkretno izražena, da so lahko uporabljena pri vodenju politik?					
Zbirna ocena zaključnega poročila vrednotenja.					

Tabela 4-2: Evalvacijska vprašanja za oceno kakovosti poročila o vrednotenju

Vir: »The Guide« (za spletno povezavo k viru gl. poglavje 6)

Ocenite spodaj naštete dejavnike kakovosti procesa vrednotenja:	Zelo		Srednje		Zelo	
	pozitivno	Pozitivno	(neodloč.)	Negativno	Negativno	negativ.
Cilji in program kot celota so koherentni in jih je zato mogoče ovrednotiti.						
Načrt vrednotenja je dobro pripravljen in je bil uresničen.						
Razpisni postopek. Izbira evalvatorja je neoporečna.						
Dialog in povratne informacije. Vrednotenje je bilo vključevalno, naročnik vrednotenja / evalvatorji pa odzivni za pobude vključenih.						
Ustreznost dokumentacijskih podlag. Zajem je bil ustrezen, pomembni viri niso bili prezrti.						
Dobro upravljanje vrednotenja vplivov.						
Ustrezna diseminacija rezultatov vrednotenja, ki je zajela vse sodelujoče pri vrednotenju in druge ciljne publike, npr. medije.						
Zbirna ocena procesa vrednotenja.						

Tabela 4-3: Evalvacijska vprašanja za oceno kakovosti procesa vrednotenja

Vir: »The Guide« (za spletno povezavo k viru gl. poglavje 6)

»Sistem vrednotenja« je pojem, s katerim opišemo smiselno povezavo akterjev vrednotenja učinkov politik na vseh ravneh in področjih z infrastrukturo vrednotenja in z etičnimi ter strokovnimi normami vrednotenja. Takšnega sistema v Sloveniji še nimamo, ampak v praksi prevladuje sektorska ali področna ureditev, s katero so različna področja vrednotenja, na primer za potrebe usmerjanja razvoja, za dodeljevanje pomoči kmetijstvu ali za zagotavljanje socialnih storitev, urejena po svoje in se drug na drugega ne sklicujejo. S tem so danes napor, vloženi v vrednotenje, nujno višji, iztržek teh naporov pa nujno nižji, kot bi bili v primeru, da bi bili vrednotenje vplivov obravnavali sistematično in sinergično povezano.

Posebej zaskrbljujoče je, da so zelo slabo povezane ravno prakse vrednotenja politik. Vrednotenje predpisov je nepovezano z vrednotenjem planov, to z vrednotenjem proračunov in vse skupaj z vrednotenjem programov (Radej in dr., 2010).

Politike \ Vrednotenje	Programiranje	Zakonodaja	Proračun
Strateške presoje vplivov	SIA	? (Vpliv programskih vsebin na normativni sistem)	SIA (finančni učinki)
Regulativne presoje vplivov	? (Vpliv zakonodaje na programe)	RIA	RIA (finančni učinki)
Spremljanje uresničevanja proračuna	PBB (spremljanje izvajanja proračunskih postavk)	? (Pravne posledice priprave proračuna)	PBB

Tabela 5-1: Razmerje med SIA, RIA, PBB in tremi aspekti politik, Slovenija
Vir: Radej, Golobič, Istenič, 2010

Zgornja tabela kaže, da je tudi vrednotenje najbolj razvito le na diagonali matrike, kar pomeni, da se vsak sektor politik večinoma zanima le za vrednotenje problematike na svojem področju. Ko pa analiziramo prispevek vrednotenja na enem področju politik k vrednotenju na drugem področju politik opazimo nekatere praznine, kot tudi prepletanje različnih sektorjev vrednotenja politik. Najslabše je medsektorsko podprto vrednotenje zakonodaje (drugi stolpec), najbolj pa vrednotenje za potrebe proračuna (tretji stolpec).

Med nepresečnimi področji vrednotenja je treba omeniti tri situacije. Najbolj kritična je odsotnost vrednotenja pravnih posledic priprave proračuna, kar bi lahko odpravili z vsakoletnim ovrednotenjem učinkov zakona o izvrševanju proračuna. Druga sistematična pomanjkljivost zgornje sheme je odsotnost vrednotenja vpliva zakonodaje na programske vsebine, se pravi ugotavljanje tega ali so predpisi naravnani razvojno ali protirazvojno. Glede na velike težave zaradi slabe priprave predpisov je moč predvidevati, da odsotnost te vrste vrednotenja skriva veliko uporabnih sporočil odločevalcem. Tretje sistematično nepokrito področje vrednotenja učinkov politik je odsotnost učinkov programov na predpise. Zgornja shema torej kaže največjo slabost vrednotenja politik v izrecno šibki navzkrižni povezavi med vrednotenjem na področju programiranja in na področju priprave predpisov.

Dve osnovni in standardni podlagi sistema vrednotenja sta **etični kodeks evalvatorjev in standardi za vrednotenje**. Na splošni ravni jih v Sloveniji še nimamo, na sektorski pa ponekod že obstajajo. Etični kodeks je namenjen deklariranju poklicne morale in načela nevtralnosti vrednotenja. Poznamo več vrst etičnih kodeksov in kratek pregled pomaga zamejiti predstavo o tem, kakšen naj bi bil etični kodeks vrednotenja vplivov politik. Vsebinsko najožji so »moralistični« kodeksi, ki predpisujejo poklicne lastnosti služenja izpolnjevanju predpisanih poklicnih standardov na področjih delovanja, ki so zelo formalizirana in standardizirana. Primer sta etična kodeksa revizorjev ali statistikov. Manj zavezujoč je ameriški etični kodeks evalvatorjev, ki je vodilo ravnanj pri izvajanju poklica in zato v ospredje postavi poslovno etiko in poklicni odnos evalvatorjev do naročnikov. Takšen kodeks najbolje služi potrebam »industrije vrednotenja«. Spet drugače usmerjen je avstralsko-azijski kodeks evalvatorjev, ki določa le dolžnosti in pravice članov in članic društva evalvatorjev in potemtakem poudarja odnose pripadnosti in interna vprašanja razmerij iz članstva.

Tovrstni etični kodeksi so lahko le delno v oporo evalvatorjem pete generacija, ki svoje poslanstvo razumejo kot ukvarjanje z zadevami, pri katerih je razločitev na dobro in slabo oz. celo veljavno in neveljavno, nejasna. Naloga tistega, ki vrednoti ni tako enostavna, gledano z njenega ali njegovega stališča, kot je naloga, vzemimo, statistika ali revizorja, ki pri svojem delu »samo« sledita statističnim ali računovod-

skim pravilom. Pri vrednotenju politik se ne more zanesti na tako trdne opore kot znanstvenik, pravnik ali računovodja. Osnovna lastnost tistega, s čimer se pri javnih politikah srečuje vrednotenje, je neenotnost objektivnih podlag presoj in nehomogena perspektiva realnosti. Tako je glavno varovalo pred izgubo nepristranskosti vrednotenja njegova odprtost in nediskriminatornost za legitimna nasprotja – na primer, da so pri vrednotenju politik ekološki in socialni argumenti enako pomembni kot gospodarski. Nevtralnost je posledica sprejemanja legitimnih razlik in ne posledica distanciranja od konfliktov s skrivanjem evalvatorja za objektivnostjo ali formalnimi podlagami presoj, kot zahtevajo vsaj prve tri generacije pristopov.

V vseh doslej proučenih etičnih kodeksih vrednotenja manjka, če izhajamo iz spoznanj pete generacije pristopov, tudi naslednji poudarek: če vrednotenje vplivov javnih politik evidentno ustreza etičnim podlagam in izpolnjuje strokovne standarde, tedaj so priporočila, ki sledijo iz njih, nedvomno v javnem interesu in bi morala biti kot takšna za nosilca vrednotene politike zavezujoča. Danes pa je vrednotenje še vedno razumljeno kot svetovanje politikam in se njegovi rezultati obravnavajo kot podlaga za priporočila, ki so za odločevalce neobvezna oz. jim ni niti treba pojasniti, zakaj nekih priporočil iz vrednotenja niso upoštevali. To lepo razkrije, kako nepodprte so ode politikov o pomenu vrednotenja pri pripravi in uresničevanju politik.

Standardi vrednotenja vplivov politik pri nas obstajajo le sektorsko, niso pa še o tem doseženi dogovori na najbolj splošni ravni. Na evropski in širši ravni pa so standardi vrednotenja že uveljavljeni in jih uporabljajo tudi slovenski evalvatorji. Povezave k nekaterim standardom dostopnim na spletu so navedene na koncu tega besedila (poglavje 6). Pri uporabi tovrstnih standardov je potrebna previdnost. Na eni strani nedvomno zgoščeno odsevajo pretekle izkušnje in vsebujejo koristne nasvete, kako obravnavati značilne probleme vrednotenja. Težava je, da mnogi metodološki problemi izvirajo iz tega, da narava problemov, ki jih z njimi rešujemo, niso dovolj premišljeni in vse prevečkrat rešeni zgolj tehnično, shematično in zato na koncu niso kos življenjskim situacijam v katerih deluje politika. Standardi odsevajo preteklo znanje in zlasti niso skladni z zahtevami vrednotenja pete generacije pristopov. Zato poleg dobrih standardov tisti, ki vrednoti, potrebuje tudi zdravo pamet, da jih prilagaja konkretnim možnostim in zahtevam vsake evalvacijske študije posebej. A to, kot se pogosto zgodi, ne sme biti opravičilo za beg v drugo skrajnost, ko tehnično standardne zahteve vrednotenja postanejo podlaga, s katero tisti, ki vrednoti, zamegli svoje slabo opravljeno delo. Na primer, morebiti slaba opredelitev smotra politike, ki jo je

treba ovrednotiti, v ničemer ne opravičuje vrednotenja brez jasno domišljenega smotra.

V peti generaciji so osrednja sestavina vrednotenja njegovi deležniki. Zato so normativne zahteve vključevanja javnosti ključni element sistema vrednotenja. Mejniki pri določanju normativnih podlag sodelovanja javnosti pri javnem upravljanju pomeni sprejem Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, sodelovanju javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, ki je bila sprejeta na četrti vseevropski ministrski konferenci Okolje za Evropo leta 1998 v danskem mestu Aarhus. Je prvi pravno obvezujoči mednarodni akt, katerega smoter je v celoti usmerjen na razvoj in krepitev participativne demokracije, to je demokracije, ki gradi na udeležbi in sodelovanju javnosti v procesih odločanja na vseh ravneh družbe. Slovenska vlada je več let odlagala ratifikacijo konvencije.

Osmi člen veljavnega poslovnika vlade iz leta 2007, ki določa pripravo gradiv vlade določa, da morajo predlagatelji gradiv na seji vlade zagotoviti presojo učinkov predlaganih odločitev vlade in da je bilo izvedeno posvetovanje s predstavniki civilne družbe. Presoja učinkov se opravi na področju javnih finančnih sredstev, usklajenosti s pravnim redom Evropske unije, odprave administrativnih ovir in javne uprave, pravosodnih organov, gospodarstva, okolja in socialnega položaja posameznikov. Za pravilnost zagotovila odgovarja predlagatelj gradiva. Posamezna ministrstva in vladne službe morajo spremljati ustreznost tistega dela zagotovila, ki sodi v njihovo pristojnost. Že omenjeno revizijsko poročilo računskega sodišča je pri uresničevanju tega člena poslovnika vlade ugotovilo njihovo neizvajanje (2007).

Trinajsti člen poslovnika, ki ureja način obravnave gradiv, ki jih vložijo »nepooblaščen predlagatelji« (prav tako!) kamor spadajo javne pobude, določa, da mora generalni sekretar poslati v reševanje pristojnemu ministrstvu oziroma vladni službi, ki mora »nepooblaščenemu predlagatelju« odgovoriti najkasneje v 30 dneh. Če takšno gradivo obravnava vprašanja, ob katerih mora ukrepati vlada, pristojno resorno ministrstvo pripravi predlog odgovora nepooblaščenemu predlagatelju najkasneje v roku 20 dni. O uresničevanju te določbe poslovnika nimamo objektivnih pokazateljev, priložnostno zbrana evidenca pa nakazuje ne le slabo spoštovanje določb, ampak še bolj površen odnos do javnih pobud, ki jih izražajo slabo utemeljeni negativni odgovori.

Koncem leta 2009 je bila tudi na podlagi kritičnih ugotovitev in priporočil revizijskega poročila v državnem zboru sprejeta resolucija vlade o normativni dejavnosti.

Namenjena je zagotavljanju pogojev za boljši, bolj kvaliteten, pregleden in konsistenten pravni red. Navaja, da sta skrb in odgovornost za raven kakovosti pravnih predpisov sestavni del prizadevanj za uspešno delovanje in ohranjanje pravne države.

Celotna resolucija je naravnana k dobri in preišljeni pripravi predpisov, sprejetih na podlagi najširšega strokovnega in družbenega konsenza, pri čemer narekuje pripravljalcem predpisov, da je potrebno pri vključevanju javnosti upoštevati naslednja načela:

- načelo pravočasnosti: pravočasno obveščanje javnosti (strokovne, zainteresirane ali ciljne javnosti) in zagotavljanje razumnega časa za sodelovanje (pregled gradiv, pripravo predlogov, pripomb in mnenj);
 - načelo odprtosti: omogočanje posredovanja pripomb in predlogov in mnenj v čim zgodnejši fazi priprave odločitev;
 - načelo dostopnosti: dostopnost gradiv in strokovnih podlag, uporabljenih v pripravi odločitev;
 - načelo odzivnosti: obveščanje sodelujočih o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj;
 - načelo transparentnosti: zagotavljanje transparentnosti postopka s predstavitvijo vsebine urejanja ter ravni in postopka sprejemanja odločitev, načina in rokov sodelovanja, pripomb in predlogov in mnenj vseh udeležencev;
 - načelo sledljivosti: zagotavljanje transparentnosti prejema in upoštevanja predlogov, pripomb in mnenj kakor tudi gradiv, nastalih v samem procesu sodelovanja (npr. zapisnikov), ter njihova dostopnost;
- ter naslednja minimalna priporočila:
- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja praviloma od 30 do 60 dni; izjema so predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče (na primer: nujni postopki, državni proračun – zakaj sodelovanje javnosti pri pripravi in zlasti pri vrednotenju, ki je postala del priprave proračuna javnost ne more sodelovati, zaenkrat še ni objavljeno);
 - pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje;
 - po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa;
 - poziv k sodelovanju naj se izvede na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti ter obveščenost najširše javnosti; oblikujejo naj se liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon, in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem, zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja.

Ne glede na notorično neizvajanje zgornjih določb razmere niso brezupne. Določen je okvir, ki omogoča postavljanje zahtev javnosti in vladno neizvajanje vladnih zavez daje podlago za legitimen pritisk na nosilce funkcij in mandatov. Korak nazaj ni več mogoč, kako hitri pa bodo korako naprej po začrtani poti, je med drugim odvisno tudi od tistih, ki so posredno in širše gledano žrtve slabega vladanja, izključevanja iz javnega upravljanja. Vse to je le uvod v izključevanje mnogih vidikov javnih interesov, od možnosti uresničevanja in nazadnje od prikrajšanja pri uživanju sadov blaginje. Še zdaleč ni dovolj, da se za to zavzemajo le tisti, ki se z vrednotenjem politik ukvarjajo poklicno, četudi se od njih pričakuje, da si za to najbolj goreče prizadevajo, ampak se nedvomno tiče večine ljudi in zlasti tistih, ki se z vrednotenjem učinkov politik ukvarjajo le občasno.

Vodiči za presoje in vrednotenje / 6.1

The Evaluation of Socio-Economic Development - The Guide. (2003). London: Tavistock Institute - TI, GHK, IRS, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm.

European Union (2005) Impact Assessment Guidelines, http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/SEC2005_791_IA%20guidelines_annexes.pdf

Evaluating EU activities – a practical guide for the Commission Services (2001), http://ec.europa.eu/budget/documents/evaluation_en.htm?go=t8#table-8

Common Approach to Impact Assessment (November 2005), http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf

Overview of Evaluation Guides in the Commission (2004), <http://www.evaluation.sk/docs/prehľad-priruciek.pdf>

Ex-ante evaluation , EU/Evaluation of Cohesion Policy, (DG REGIO. 2006), http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm

Performance based budgeting, Evropski center za javnofinančno upravljanje, <http://www.eipa.eu/en/antenna/Warsaw/>; ZDA: <http://www.john-mercer.com/pbb.htm>

Social Impact Assessment, EU, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmllld0VtcGxQb3JOYWwh>; ZDA, <http://www.socialimpactassessment.net/>

CAF - Common Assessment Framework, <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>

EU, Knjižnica dobrih primerov: http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/best_pract_lib_en.htm

Druge povezave k nekaterim standardnim priročnikom, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/>

Povezave-k-nekaterim-standardnim-prirocnikom-za-vrednotenje-ucinkov.html

Standardi za evalvatorje

Francija (<http://www.sfe.asso.fr/pdf/charte.pdf>; Angleška verzija, <http://www.sfe.asso.fr/pdf/Charter-English.pdf>, nemška verzija <http://www.sfe.asso.fr/pdf/Charte-Allemand.pdf>

Nemčija (<http://www.degeval.de/standards/Standards.pdf>, angleška verzija http://www.degeval.de/standards/Standards_engl.pdf, ruska verzija http://www.degeval.de/standards/Standards_russisch.pdf

Italija (<http://www.valutazioneitaliana.it/deontologico.php>)

Švica (http://www.seval.ch/de/documents/seval_Standards_2001_dt.pdf; angleška verzija http://www.seval.ch/en/documents/SEVAL_Standards_2000_en.pdf, francoska verzija http://www.seval.ch/en/documents/SEVAL_Standards_2000_fr.pdf

Velika Britanija http://www.evaluation.org.uk/Pub_library/PRO2907-UKE-A5-Guideline.pdf

ZDA: <http://www.eval.org/Guiding%20Principles.htm>

Regulativne presoje vplivov:

OECD. 2008. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis. Pariz: OECD, <http://www.oecd.org/dataoecd/48/14/44789472.pdf>

Canadian Government (1992) RIAS Writers' Guide http://www.tbs-sct.gc.ca/ri-qr/ra-ar/default.asp?language=e&page=publications&doc=riawritersguide_2friaswritersguide_e.htm

Regulativne presoje vplivov v EU, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm

Regulativne presoje vplivov, (poglavje VI, tč. 1, http://www.civilni-dialog.net/stevec/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=29

Multi-kriterialno vrednotenje predpisov: United Kingdom Government. Department of Transport, Local Government And Regions Multi-Criteria Analysis Manual. www.communities.gov.uk/pub/252/MulticriteriaanalysismanualPDF1380Kb_id1142252.pdf

OECD: Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers, Version 1.1, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>

Presoje socialnih vplivov:

Website of Rabel Burdge

US Principles and Guidelines for Social Impact Assessment (PDF)

International Principles of SIA (PDF)

Presoje vplivov na zdravje:

<http://www.hiagateway.org.uk>

Free Resources for Program Evaluation and Social Research Methods

International Organization for Cooperation in Evaluation

The International Initiative for Impact Evaluation (3ie)

Innovations for Poverty Action,

The World Bank's Development Impact Evaluation (DIME) Initiative, the

Institutional Learning and Change (ILAC) Initiative of the CGIAR, and

The Network of Networks on Impact Evaluation (NONIE).

The OECD Development Assistance Committee (DAC)

Evalvatorski spletni portali (v angleščini) / 6.2

Povezave k spletnim naslovom nacionalnih evalvacijskih društev, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Povezave-k-spletnim-naslovom-evalvacijskih-skupnosti.html>

EVALSED, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

Impact Assessment, http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

The SRDTOOLS project (6. okvirni razsikovalni program), <http://www.srdtools.info/>

IA TOOLS, <http://iatools.jrc.ec.europa.eu/bin/view/IQTool/WebHome.html>

Public Policy Analysis, <http://www.policyonline.org/home>

Policy Evaluation, <http://www.policy-evaluation.org> (EU, virtualna knjižnica).

The EvaluationWiki

Evaluation Resource Institute.

Formalne podlage za vrednotenje, Slovenija (v tekstu omenjene) / 6.3

MJU. 2009. Resolucija o normativni dejavnosti. EVA: 2009-3111-0020, http://www.civilni-dialog.net/stevec/index.php?option=com_content&view=article&id=47&Itemid=28

MJU. 2009. Enotna metodologija za merjenje administrativnih stroškov, privzeta po mednarodni metodologiji SCM. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

MJU. 2007. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem Sektorju (CAF): Kako s samoocenjevanjem izboljšati organizacijo. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, 62 str.

Poslovník vlade, <http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/poslovníkPB2.DOC>

Orodja in podpora vrednotenju / 6.4

Slovensko društvo evalvatorjev sicer zaenkrat še neredno vzdržuje seznam spletnih povezav k pripomočkom za vrednotenje v javnem sektorju (v angleščini):

Standardi vrednotenja (presoj), <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Presojevalski-standardi.html>

Logični modeli , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Metode-Logicni-modeli.html>

Priročna orodja , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Prirocna-orodja.html>

Kvalitativne in kvantitativne metode , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Metode-Kvalitativne-in-kvantitativne.html>

Podatki - zbiranje (vprašalniki, popisi, intervjuji...) , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Zbiranje-podatkov-za-presoje-vprasanlniki-popisi-intervjuji.html>

Podatki - analiza, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Metode-Analize-podatkov.html>

Sodelovanje javnosti pri vrednotenju , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Sodelovanje-javnosti-pri-vrednotenju.html>

FAO. b.l. Participatory Project Formulation (v angleščini in francoščini). Informal Working Group on Participatory Approaches & Methods http://www.fao.org/participation/english_web_new/content_en/about.html

Uporabni viri za vrednotenje vplivov , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Seznam-uporabnih-virov-za-vrednotenje-vplivov.html>

Meta vrednotenje (vrednotenje vrednotenja) , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Meta-vrednotenje-vrednotenje-vrednotenja.html>

E-poštne liste evalvatorjev - tujina, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-E-postne-liste-evalvatorjev.html>

Revije in časopisi za evalvatorje - tujina, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Revije-in-casopisi-za-evalvatorje.html>

What Is Stakeholder Analysis?, <http://www.pmhut.com/what-is-stakeholder-analysis>

- AEA - American Evaluation Association. 2004. Guiding Principles for Evaluators, <http://www.eval.org/Publications/GuidingPrinciples.asp>
- Arrow K. 1951. *Social Choice and Individual Values*, (2nd ed., 1963), New Haven: Yale University Press. 124 str.
- Barrow, C. J. 2000. *Social Impact Assessment: an Introduction*. London: Arnold.
- Becker, H, F Vanclay. 2003. *The international handbook of SIA*. Cheltenham: E Elgar.
- Becker, H. A. 1997. *Social impact assessment : method and experience in Europe, North America and the developing world*. London : UCL Press.
- Burdge R. J. 2004. *A Community Guide to Social Impact Assessment*. Middleton, Wisconsin: The Social Ecology Press, <http://search.barnesandnoble.com/A-Community-Guide-to-Social-Impact-Assessment/Rabel-J-Burdge/e/9780941042178> .
- CBO. 1993. *Using performance measures in the federal budget process*. Washington: Congress of the United States, Congressional Budget Office, 64 str., <http://www.cbo.gov/doc.cfm?index=10349>
- DG-RP. 2008. *Guide to cost-benefit analysis of investment projects: Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession*. EC-Directorate General Regional Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf
- Dragoš S. 2008. *Metaetika v socialnem delu, v Radej B., "Poklicni etični kodeksi med načeli in prakso", Poročilo z javne okrogle mize Slovenskega društva evaluatorjev, Ljubljana, 24 str., http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Okrogla-miza-Etika-vrednotenja.html*
- Easterlin R. A. Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence, 1974 v: P. A. David in M. W. Reder (ur.), *Nations and Households in Economic growth*, New York in London: Academic Press, str. 89–125, <http://graphics8.nytimes.com/images/2008/04/16/business/Easterlin1974.pdf>.
- EIA/SEA UNEP. 2002. *Environmental Impact Assessment Training Resource Manual, 2nd Edition*, UNEP, Geneva.
- ESPON - 3.2, Vol. 5. 2006. *Spatial Scenarios and Orientations in relation to the ESDP and Cohesion Policy - Territorial Impact Assessment, Final Report*, str. 2-97, [IX/07] http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/260/716/file_2786/fr-3.2_April2007-full.pdf
- European Commission, Directorate-General Regional Policy. 2004. *The 2000-2006 Programming Period: The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions. Methodological Working Papers no 9*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000f_en.htm
- European Commission. 1997. *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide: Ex post and intermediate evaluation. Budgetary overview and evaluation, Directorate-General XIX – Budgets*, http://ec.europa.eu/dgs/information_society/evaluation/data/pdf/lib_master/eur_budg_guide_ex_post_and_intermediate.pdf
- European Commission. 2001. *Ex ante evaluation. A practical guide for preparing proposals for expenditure programmes*. Bruselj, EC - Budget evaluation, http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm#eib
- Flyvbjerg B., M.K. Skamris Holm, S.L. Buhl. *How (In)accurate Are Demand Forecasts in Public Works Projects? The Case of Transportation*. *Journal of the American Planning Association*, 71/(Spring 2005):131-46.
- Freeman R. E. 1984. *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.
- Frooman J. *Stakeholder influence strategies*. *Academy of Management Review*, 24/2(1999):191-93
- GD-RP. 2006. *Navodilo za uporabo metodologije pri izdelavi analize stroškov in koristi*. Evropska Komisija, Generalni

direktorat za regionalno politiko, Metodološki delovni dokumenti, Delovni dokument 4, http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Tehnicna_pomoc/CBA_26.11.2007.pdf

Golobič M. 2008. Invazivne vrste, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Invazivne-vrste.html>

Hayek F. A. Economics and Knowledge. *Economica*, 4/13(1937):33-54.

IEW - Independent Evaluators' Webring. 2006. Definitions of evaluation types, approaches and fields. Bruxelles, Independent Evaluators' Webring.

IOFEZ. 2004. Policy Budgets and Policy Accountability: Evaluation. Lessons from practice. IOFEZ - Interministerial Consultations for Financial and Economic Affairs, <http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=2520&type=pdf>

IVZ. Evalvacija Resolucije o nacionalnem programu prehranske politike 2005-2010 in priprava izhodišč za nov nacionalni program prehranske politike za obdobje 2011-2021. Ljubljana: Inštitut za varovanje zdravja, 2010.

Johnson, G., K. Scholes. 2002. Exploring Corporate Strategy. Harlow: Prentice Hall, 6th Edition.

Kirkpatrick C., D. Parker, Y.-F. Zhang. 2004. Regulatory impact assessment in developing and transition economies: a survey of current practice. University of Manchester, Centre on Regulation and Competition, working paper series, Paper No. 83, http://www.competition-regulation.org.uk/publications/working_papers/WP83.pdf

Kos Grabar J. 2001. Etične razsežnosti polemike o preureditvi Slomškovega trga v Mariboru v letih 1995 – 2000, rokopis, 11 str.

Kos Grabar J. 2008. Javni interes in urejanje prostora, v Radej B., "Poklicni etični kodeksi med načeli in prakso", Poročilo z javne okrogle mize Slovenskega društva evalvatorjev, Ljubljana, 24 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Okrogla-miza-Etika-vrednotenja.html>

Kos Grabar J. 2009. Urejanja prostora v Sloveniji na začetku XXI. stoletja, <http://www.sdeval.si/Objave/Urejanja-prostora-v-Sloveniji-na-zacetku-XXI.-stoletja.html>

<http://www.sdeval.si/Objave/Urejanja-prostora-v-Sloveniji-na-zacetku-XXI.-stoletja.html>

Levačič M. 2009. Materialna eksistenca ideologije. Air Beletrina, http://www.airbeletrina.si/index.php?option=com_content&task=view&id=1713&Itemid=82

Marušič I. 2008. Teze za razpravo, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Teze-za-razpravo.html>,

Max-Neef M. 1991. Human Scale Development. New York in London: Apex Press.

OECD. 2002. Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. Pariz, OECD, <http://www.oecd.org/en/document/0,,EN-document-nothème-9-no-20-26305-0,FF.html>

Pollitt C. Integrating Financial Management and Performance Management. Pariz: OECD Journal on Budgeting, 1/2(2001):7-38, <http://www.oecd.org/dataoecd/13/1/37714814.pdf>

Računsko sodišče RS. 2007. Povzetek revizijskega poročila o preverjanju učinkov predlaganih predpisov, <http://www.rs-rs.si/rsrcs/nsf/I/K672E7926A481C380C1257298001F8274?openDocument>

Radej B. 2008. Sinteza vplivov energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE, št 2/2008, 47 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Sinteza-vplivov-nacionalnega-energetskega-programa-na-prostorsko-kohezijo-Slovenije.html>

Radej B. 2009a. Presoje javnih učinkov vladnih politik. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE št. 4/2009, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Delovni-zvezek-4/2009.html>

Radej B. 2009b. Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE št. 5/2009, 33 str., [http://www.sdeval.si/attachments/228_sde_DZ_5-09_Programska-i%20prora%C4%8Dun%202010%20\(10okt2009\).pdf](http://www.sdeval.si/attachments/228_sde_DZ_5-09_Programska-i%20prora%C4%8Dun%202010%20(10okt2009).pdf)

Radej B. 2009c. Synthesis in Policy Impact Evaluation. Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki

- SDE št. 3/2008 (verzija april 2010), 21 str. <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Meso-Matrical-Synthesis-of-the-Incommensurable.html>Radej B. 2010. Zunanje vrednotenje dosežkov projekta »mreža za prostor«. Osnutek končnega poročila; 5. julij 2010. 45 str.
- Radej B., M. Golobič, M. Černič Istenič. 2010. Beyond »New Public Management« doctrine in policy impact evaluation. Ljubljana: Slovenian Evaluation Society, Working paper vol. 3, no. 1 (April 2010), 28 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Beyond-New-Public-Management-doctrine-in-policy-impact-evaluation.html>
- Reed, D. Stakeholder management theory: a critical theory perspective. *Business Ethics Quarterly*, 9/3(1999):453-83.
- Rode N. L. Rihter, B. Kobal. 2006. Evalvacija programov v socialnem varstvu : model in postopek izvedbe. Ljubljana : Fakulteta za socialno delo.
- SADC Centre of Communication for Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2004. "Participatory Rural Communication Appraisal, Starting with the People: A Handbook", <http://www.cominit.com/en/node/201228/3083>
- Savoie D.J. What Is Wrong with the New Public Management? *Canadian Public Administration* 38/1(1995):112-21.
- Schnellenbach J. The Dahrendorf hypothesis and its implications for (the theory of) economic policy-making. *Cambridge Journal of Economics*, 29/6(2005):997-1009.
- SDE. 2008. Poročilo z okrogle mize »Podatkovne zahteve evalviranja javnih programov«. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Okrogla-miza-Etika-vrednotenja.html>
- SDE. 2009. Poročilo z okrogle mize »Merkantilne, tehnokratske in politične odločitve o prostoru: Kam bi del«. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Porocilo-z-okrogle-mize-Merkantilne-tehnokratske-in-politicne-odlocitve-o-prostoru-Kam-bi-del.html>
- Shaw I.R. J.C. Green, M.M. Mark, ur. 2007. Handbook of evaluation. Policies, Programs, Practices. Sage, 608 str.
- Stiglitz J.E., A. Sen, J.-P. Fitoussi. 2009. Report of the commission on the measurement of economic performance et social progress, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 292 str. <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.
- SVREZ. 2009. Shema in opis programsko usmerjenih 10-tih razvojnih politik. Priloga 3. Ljubljana: Služba vlade za razvoj in evropske zadeve, 54 str, http://www.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/razvojni_proracun/Shema_razvojni_proracun.doc
- The Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds
- Virtanen P., P. Uusikylä. Exploring the Missing Links between Cause and Effect A Conceptual Framework for Understanding Micro–Macro Conversions in Programme. *Evaluation*, 10/1(2004):77–91.
- Wikipedia. Za večino uporabljenih pojmov smo konzulirali tudi angleško in slovensko različico Wikipedije, <http://sl.wikipedia.org> in <http://en.wikipedia.org>.
- Working with the SEA directive. Do's and Don'ts Guide to generating and developing alternatives, http://www.sea-info.net/files/general/Options_Do%27s__Dont%27s_Guide_%28Dec_06%29.pdf



"Osnove v
politik za pr

1. Zak
2. Podro
3. Stiri g
4. Prakti
5. Matric
6. Sistem

CENTER
Europe

VVD