

VREDNOTENJE JAVNIH POLITIK PRIMER VLADNEGA PROGRAMA SOFINANCIRANJA NEVLADNIH ORGANIZACIJ V ČASU PREDREFERENDUMSKEGA ODLOČANJA O VSTOPU V EU¹

Povzetek. Slovenska vlada je sredi devetdesetih let sprejela odločitev, da je treba v okviru politike, v zvezi s tematikami EU upoštevati pravico javnosti, da je obveščena o namerah in ukrepih svoje vlade ter o razlogih za in proti vstopu Slovenije v EU, in zato organizirati komunikacijske programe obveščanja in osveščanja javnosti. Kot ključni cilj zastavljene politike je bila postavljena težnja po referendumskem uspehu za vstop države v EU. V prispevku tako naknadno oziroma post-referendumsko vrednotimo učinkovitost enega izmed (pod) programov v okviru zastavljene komunikacijske politike. Predmet prispevka so načini izvajanja vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij v okviru politike informiranja in obveščanja različnih ciljnih javnosti o vsebinah EU. Namen prispevka pa je ugotoviti, kako učinkovito načrtovano in izvedeno spremljanje izvajanja programa sodoloča končno učinkovitost tega programa.

Ključni pojmi: javna politika, komunikacijski program, vrednotenje, učinkovitost, nevladne organizacije, EU.

Pomembnost in potrebnost vrednotenja javnih politik

Evalvacijske študije so danes že zasedle pomembno in legitimno prepoznavno mesto tudi v procesih oblikovanja in izvajanja številnih socialnih oziroma družbenih programov. Analize sistemskih cikličnih procesov (npr. Easton, 1965; Cacknell, 2000; Parsons, 1995; Dye, 1995) kažejo, da ima vrednotenje kot samostojna faza nekega procesa že od sredine prejšnjega stoletja svoje mesto v širšem socialnem sistemu. Evalvacijske študije se med seboj razlikujejo tudi po tem, na katerem področju, kdaj, kdo, zakaj in katere vsebine (npr. programske, projektne) proučujejo. Že Michael Scriven (v Rossi, Freeman in Lispey, 1999: 81) je opozarjal, da je

* Mag. Simona Kustec Lipicer, asistentka stažistka na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

¹ Avtorici izhodišče za prispevek predstavlja magistrsko delo Vrednotenje vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij - primer vključevanja Slovenije v Evropsko unijo (Kustec, 2002), ki ga metodološko in idejno preoblikuje glede na znane referendumske rezultate o vstopu Slovenije v EU.

logika evalvacijskega raziskovanja, ne glede na področje raziskave (denimo medicino, tehniko, družboslovje, pravo), enaka. Scrivenova izjava je še zlasti pomembna, ker evalvacijskim študijam na raznolikih področjih človeškega delovanja daje legitimnost. Če smo že uvodoma izpostavili, da je evalvacijsko raziskovanje mogoče izvajati na različnih področjih delovanja nekega socialnega sistema, potem ta ugotovitev vsekakor velja tudi za vrednotenje na področju javnih politik.

Vsebin, ki so primerne za vrednotenje na področju javnih politik, je praktično neomejeno veliko, ponujajo se v obliki javnih programov, projektov, politik. Verjetno enega najbolj plastičnih opisov vrednotenja javnih politik in/ali programov podaja Dye (1995: 320) z naslednjo dilemo:

"Četudi je neki javni program dobro organiziran, deluje uspešno, je široko uporabljen, ustrežno financiran in splošno podprt s strani večine interesnih skupin, še vedno ostajajo odprta vprašanja: ali ta program dejansko deluje? Ali ima sploh kakšne učinkovite koristi za družbo? Ali so ti učinki trenutne ali dolgoročne narave? Ali so pozitivni ali negativni? Kakšni so odnosi med stroški programa in koristmi za družbo? Ali bi lahko z denarjem in zaposlenimi v okviru programa izvedli drugačen program, ki bi imel večje koristi za družbo?"

Enega izmed zelo sistematičnih pogledov na vrednotenje v javnih politikah podaja tudi William Dunn (1994: 404), ki opredeljuje štiri pglavitne značilnosti, po katerih je mogoče vrednotenje razločevati od drugih analitičnih zvrsti raziskovanja javnih politik²:

- a) o vrednotenju govorimo šele takrat, ko temelji na *dejstvih in upošteva vrednote*. Zaradi potrebe po zbiranju dejstev o izvajanju nekega javnega programa, je spremljanje tega programa (monitoring) nujno potreben vir podatkov za izvedbo evalvacijskih študij. Zelo pomembno je razločevati med analiziranjem (ne)uspehov izvajanja javnega programa (analiza izvedbe s spremljanjem) in primerjavo med dejanskim in zamišljenim izvajanjem javnega programa;
- b) vrednotenje javnega programa je osredotočeno na *sodbe in vrednote*, vezane na zaželenost ali (družbeno) vrednost, koristnost javnih programov. Evalvacijsko raziskovanje tako obsega soodvisnost med vrednotami in dejstvi;
- c) vrednotenje je v svojem bistvu, kot je rekel, denimo, tudi Parsons (1995), retrospektivno, saj vrednoti učinke delujočih, (v preteklosti sprejetih) programov - *ex post* evalvacija. Hkrati pa je lahko obrnjeno tudi v prihodnost - npr. evalvacija pred uvedbo novih ali prenovljenih javnih programov, ki zajema vrednotenje možnih (novih) alternativnih rešitev - *ex ante* evalvacija;
- d) vrednote imajo *dvojno kvaliteto*. Na eni strani imajo lahko vlogo namenov, ciljev nekega javnega programa, npr. članstvo v mednarodni organizaciji. Na drugi strani pa vrednote lahko nastopajo tudi kot sredstva, saj so, denimo, določene vrednote zaželene, ker vodijo k drugim ciljem; npr. članstvo v mednarodni organizaciji omogoča hitrejši in boljši razvoj regionalne politike nekega nacionalnega sistema.

² Glej tudi Fink Hafner, D., in Kustec, S. (2001): *Model za evalvacijo kulturne politike. Zaključno poročilo ciljnega raziskovalnega projekta. Ljubljana, FDV.*

Nachmias (1979: 4) poudarja, da je poglobitni namen vrednotenja javnega programa sklepanje o (ne)učinkovitosti tega programa, ki se izvaja v širšem okviru neke javne politike. Sklepi, ki se nanašajo na učinkovitost javnega programa, pomagajo k nadaljnji širitvi in odgovorni in ekonomični razporeditvi proračunskega denarja. Ugotovitve o neučinkovitosti pomagajo določati nadaljnje smernice, povezane s korenitim preoblikovanjem javnega programa, ali celo odpravo tega programa.

Prav omenjeni avtor pa se uvršča v skupino tistih znastvenikov, ki trdijo, da je uporabna vrednost evalvacijskih študij v javnih politikah tako obsežna, da je potrebno vpeljati različne tipologizacije, klasifikacije, razvrščanja evalvacijskih študij glede na njihov temeljni vsebinski namen in metodološke pristope. Vrednotenje javnih politik je po Nachmiasovem mnenju smotrno izvajati glede na: *vrednotenje procesov* izvajanja javnega programa v okviru neke javne politike in glede na vrednotenje *vplivov, učinkov* izvedenega javnega programa. V okviru tega Nachmias (1979: 5) govori o posebnih zvrsteh:

- procesnega vrednotenja (process evaluation), katerega namen je odgovoriti, koliko je neki javni program izveden glede na zastavljene smernice in cilje;
- vrednotenje vplivov, učinkov (impact evaluation), ki pa vrednotijo obseg dejanskih sprememb glede na sprejeti formalni načrt. Z metodološkega vidika ta zvrst vrednotenja javnega programa zahteva načrtovanje operacionalno določenih ciljev in vzpostavitev meril za merjenje učinkovitosti pri doseganju zastavljenih ciljev.

Prikazanemu razmišljanju bi lahko dodali tudi prispevek Michaela Trevisana in Yi Mina Huanga (2003), ki pravita, da pomembno sestavno fazo učinkovitega vrednotenja predstavlja že t.i. faza evaluability assessment oziroma faza vrednotnega ocenjevanja. Avtorja, sklicujoč se na študije, opravljene v poznih sedemdesetih letih, trdita, da učinkovit pristop v fazi načrtovanja programskih ciljev in procesov, ki ga poimenujeta kot fazo vrednotnega ocenjevanja, odločilno vpliva na izvedbo in vrednotenje tega programa. S tega vidika se torej faza vrednotnega ocenjevanja ne časovno in ne vsebinsko ne uvršča v fazo procesnega vrednotenja, ker se po obeh omenjenih kriterijih pojavlja veliko prej, v zelo drugačni funkciji, predvsem pa z drugačnimi nameni kot faza procesnega vrednotenja.

Že v dokaj izhodiščnem pregledu prikazanih teorij razberemo, da je področje vrednotenja javnih politik zelo široko zastavljeno, hkrati pa po mnenju Carol Hirshom Weiss (1992) sicer dobiva svojo vlogo, vendar se zdi, da je ta zaradi različnih vzrokov prešibko in premalo upoštevano. Prav tako obstaja tudi precejšnja terminološka zmeda o tem, kaj se vrednoti. Nekateri avtorji govorijo in pišejo o vrednotenju javnih projektov (npr. Cracknell), drugi o vrednotenju javnih programov (npr. Rossi, Freeman, Lipsey), tretji o vrednotenju javnih politik (npr. Dye, Parsons)³, čeprav so področja njihovega preučevanja lahko širša ali ožja od imenovanega.

³ Zaradi težnje po poenotenju našega empiričnega primera bomo v okviru prispevka v nadaljevanju govorili o vrednotenju javnih programov, čeprav se zavedamo, da bi lahko glede na izbrane zglede enako legitimno govorili tudi o vrednotenju javnih politik ali projektov.

Metodološki pristopi k vrednotenju javnih politik

Izhajajoč iz predhodnih teoretičnih postavk in izzivov bomo skušali preveriti, kako učinkovito se vrednotenje javnih programov načrtuje ter izvaja za dosego zastavljenih javnopolitičnih ciljev v primeru izbranega vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij v okviru informacijsko-komunikacijskih procesov vstopanja Slovenije v EU. Podrobnejša analiza preučevanega primera pa zahteva tudi zastavitev za evalvacijsko raziskovanje prepotrebnih metodoloških smernic, ki jih pojasnjujemo najprej.

Avtorji učinkovitost teoretično opredeljujejo na zelo različne načine, najpogosteje kot razmerje med inputom in outputom, med prizadevanji in rezultati, med stroški in koristmi ter zadovoljstvom z rezultati (Slichter, 1963: 437-139). Ker se zavedamo problematičnosti in širine koncepta učinkovitosti, v prispevku sledimo splošni opredelitvi učinkovitega kot nečesa, kar deluje dobro, kar proizvaja pričakovane in dobre rezultate (Collin, 1988: 100), hkrati pa na podlagi konkretnega proučevanega zgleda izpostavljamo specifična merila končne učinkovitosti programa, ki je pogojena s predhodno učinkovitostjo programa v času, ko se je ta še izvajal. V omenjeni fazi izvajanja učinkovitost preverjamo prek (ne)obstoja nadzora nad izvedbo programa, kjer nadzor razumemo kot 'mehak' mehanizem spremljanja dejavnosti, ki so se odvijale v izvedbeni fazi projekta. V okvir nadzora oziroma spremljanja pa umeščamo finančno, vsebinsko in kadrovske stanje v času izvajanja programa ter razpoložljivost z (ne)materialnimi oblikami programskih virov. V raziskavo smo zajeli dva nasprotujoča si sklopa igralcev, ki so sodelovali in oblikovali izvedbo programa:

- a) vladne igralce, ki so načrtovali in izvajali program in (zunanji) nadzor nad programom, in
- b) tiste nevladne organizacije, ki so bile v obeh proučevanih letih neposredno udeležene v izvedbo programa oziroma v pripravo projektov⁴.

Podatke o učinkovitosti smo pridobivali zlasti iz sekundarnih virov, dostopnih dokumentov, ki so nam jih v zvezi z izvajanjem in vrednotenjem programa posredovali na vladni strani in na strani nevladnih organizacij ter s strukturiranimi intervjuji s predstavniki oziroma koordinatorji projektov/programov na strani nevladnih organizacij ter na strani Urada vlade za informiranje. Enota našega raziskovanja so posamični projekti, ki jih je Urad vlade za informiranje sofinanciral izbranim nevladnim organizacijam. Časovno se še posebej podrobno osredotočamo v leto 1997, ko so nevladne organizacije projekte pripravljale prvič, in leto 1999, ko je bil program že razmeroma ustaljen⁵ in zato na trenutni točki tudi teoretično primeren za vrednotenje.

⁴ Med temi nevladnimi organizacijami so bile: Društvo 2000 in Revija 2000, Društvo za evropsko zavest, Kalandrovo društvo, Neutro, Vitra, Umanotera.

⁵ Pri tem izhajamo iz Dunnove (1994) predpostavke, da je ex-post evalvacijske analize smiselno izvajati šele po preteku določenega časa (navadno vsaj dveh let).

Vladni komunikacijski program 'Obveščanje slovenske javnosti o Evropski uniji'

Sklep o zasnovi širokega komunikacijskega programa 'Obveščanje slovenske javnosti o Evropski uniji' (Vlada RS, 1997) je bil prvič formalno sprejet na enajsti vladni seji osmega maja 1997. Na isti seji je bilo določeno, da je ključno poslanstvo vladne komunikacijske dejavnosti zagotavljati ustrezno informiranost javnosti o EU, o sestavi in delovanju njenih institucij, o pozitivnih in negativnih posledicah pridruženega in pozneje polnopravnega članstva v EU za Slovenijo in o dejavnostih slovenske vlade v zvezi s postopkom vključevanja. Poglavitni cilj programa, ki ga je vlada določila v Izhodiščih in ciljih programa obveščanja v okviru Strategije za vključevanje v Evropsko unijo (1997: 123-124), je *splošni in ciljni javnostim v Sloveniji zagotoviti celovite, razumljive, zanesljive in verodostojne informacije o Evropski uniji in slovenskem vključevanju* (poudarila S. K. L.). Zastavljene cilje naj bi se uresničevalo zlasti z 'mehkimi', informacijskimi mehanizmi, kot so spodbujanje zanimanja za tematike EU, stimuliranje državljanov, da bodo tudi sami iskali informacije, pa tudi informiranje, izobraževanje, ozaveščanje, zagotavljanje stalnega toka povratnih informacij o mnenjih in stališčih vlade.

Skoraj leto po formalnem vladnem dogovoru o institucionalizaciji komunikacijske politike o EU je konzorcij zunanjih strokovnjakov, ki so ga sestavljala podjetja Luna Advertising Agency, PR plus RM in francosko podjetje EURO RSCG Institutionell, pripravil prvo slovensko komunikacijsko strategijo oziroma program obveščanja slovenske javnosti o pridruževanju Slovenije EU. Dolgoročnejša cilja strategije⁶, ki so jo poimenovali 'Doma v Evropi' (Luna Advertising Agency, PR+PM, EURO RSCG Institutionnel, 1998), sta naslednja (poudarila S. K. L.):

- *prepričati vsaj 2/3 državljanov, da imajo na razpolago dovolj kakovostnih informacij o procesu vključevanja in*
- *zagotoviti, da bo podpora proevropski odločitvi na referendumu vsaj 60 %.*

V okviru programa so začeli delovati raznoliki podprogrami, prilagojeni izbranim ciljnim javnostim. Prvotni predlog je predvideval posebne programe za splošne javnosti⁷, mlade (predvsem dijake in študente) in njihove učitelje, kmete, novinarje in urednike slovenskih medijev, višje državne uradnike, politike in parlamentarce, univerzitetno, akademsko sfero, "poslovno" javnost, javnost v gospodarstvu (zlasti za menedžerje, podjetnike, sindikate, gospodarska združenja) ter najmanj informirane o EU. Dejansko je celoten program do danes izmed vseh načrtovanih skupin upošteval zlasti splošne javnosti, medije, nevladne organizacije in deloma

⁶ Komunikacijski program so tudi časovno zasnovali na dolgi rok, vsaj do vstopa države v EU. Po mnenju konzorcija izdelovalcev komunikacijske strategije se namreč po vstopu Slovenije v EU programa ne bi smelo ukiniti (Luna Advertising Agency, PR+PM, EURO RSCG Institutionnel, 1998: 16).

⁷ Tu se nam odpre tudi vprašanje kategorizacije splošnih javnosti, saj iz dostopne dokumentacije težko sklepamo, katere skupine oziroma predstavniki naj bi bili 'člani' splošne javnosti. Strokovna in znanstvena literatura s področja odnosov z javnostmi npr. opredeljuje naslednje zvrsti javnosti (Kitchen, 1997: 92-93): lokalna skupnost, vplivne skupine in mnenjski voditelji, državna in lokalna vlada, mediji, vlagatelji, proizvajalci, potrošniki in stranke, družba, ki išče informacije (v to skupino avtor uvršča zlasti nekdanje in bodoče zaposlene v organizaciji, študente in druge - npr. stranke, sorodnike, prijatelje), poslovna skupnost.

mlade ter strokovno javnost. Upošteva je izbrane specifične javnosti, so izoblikovali posebne komunikacijske programe, ki so jih prilagodili posameznim ciljnim skupinam.

Širša komunikacijska politika, ki jo v imenu vlade izvaja UVI oziroma njene službe, je sestavljena iz nekaj posameznih komunikacijskih programov, ki so namenjeni informiranju in komuniciranju z raznolikimi, a vnaprej izbranimi ciljnimi skupinami. Ob pomoči organograma bi lahko delovanje komunikacijske politike prikazali tudi na spodnji sliki 1.

Slika 1: Komunikacijska strategija obveščanja slovenske javnosti o vključevanju v EU



Viri: povzeto po Urad vlade za informiranje (2003).

Program sofinanciranja nevladnih organizacij

Program sofinanciranja nevladnih organizacij je bil prepoznan in navzoč v okviru komunikacijske politike obveščanja slovenske javnosti o vsebinah EU že od samega začetka. Zamisel o uvedbi programa zasledimo že v uradnem vladnem dokumentu o Strategijah RS za vključevanje v EU (Vlada RS, 1997), kjer je na strani 126 zapisano, da "bo vlada spodbudila dejavnost različnih *nevladnih organizacij, tako da bo sofinancirala njihove informacijske komunikacijske in izobraževalne aktivnosti v zvezi z Evropsko unijo in slovenskim vključevanjem* (poudarila S. K. L.). Vlada namreč ocenjuje, da aktivnosti nevladnih organizacij *pomembno prispevajo k javni diskusiji in animaciji javnega mnenja*" (poudarila S. K. L.).

Končni cilj komunikacijskega programa sofinanciranja nevladnih organizacij bi lahko najlaže, vendar še vedno posredno, razbrali iz naslednjega programskega opisa (Urad vlade za informiranje, 2001b): "nevladne organizacije se finančno podpira pri njihovih informativno komunikacijskih aktivnostih, ker so te aktivnosti pomembne z vidika *spodbujanja javne razprave in zagotavljanja prisotnosti različnih informacij in stališč v zvezi z vključevanjem Slovenije v EU* (poudarila S. K. L.). Vključevanje nevladnih organizacij v pridružitveni proces je namreč pomembno zaradi *doseganja najširšega konsenza in zaupanja v civilni družbi in javnosti* (poudarila S. K. L.), ki se bo morala izreči na referendumu za vstop Slovenije v EU

pred ratifikacijo Pogodbe o pristopu". Podobno kot končni cilj, pa tudi operative cilje programa lahko razberemo zgolj posredno iz vsebine posameznih javnih razpisov (Urad vlade za informiranje, 2001b), v katerih v prvi točki razpisa piše, da želi: "UVI s tem povabilom *spodbuditi informativno komunikacijske in izobraževalne aktivnosti nevladnih organizacij v zvezi z EU in slovenskim vključevanjem vanjo*." Oziroma: "da želi UVI s tem povabilom *spodbuditi nevladne organizacije v Sloveniji za dejavno informiranje slovenske javnosti in izobraževanje lastnega članstva o EU in slovenskem vključevanju v EU*" (poudarila S. K. L.).

Institucionalno vodenje programa

Formalno je vlada program uvedla leta 1997, ko je septembra Urad vlade za informiranje (v nadaljevanju UVI) objavil prvi razpis za sofinanciranje informativno komunikacijskih in izobraževalnih dejavnosti nevladnih organizacij (Urad vlade za informiranje, 1997a).

Sklep o nalogah UVI^{*} urad opredeljuje kot strokovno službo slovenske vlade in njenih ministrstev, ki skrbi za obveščanje domače javnosti o delu vlade in o vključevanju Slovenije v EU in NATO, obveščanje mednarodne javnosti in splošno promocijo države, spremljanje pisanja medijev, pripravljanje medijskih analiz in raziskovanje javnega mnenja za potrebe vlade, koordiniranje dejavnosti pri pripravi in izvedbi v počastitev državnih praznikov (Urad vlade za informiranje, 2003a).

UVI je danes funkcionalno področno razdeljen na tri specializirane sektorje (Urad vlade za informiranje, 2003b): Sektor za obveščanje domače javnosti, Sektor za obveščanje tujih javnosti in promocijo države, Sektor za evropske zadeve.

Naloge v okviru programa sofinanciranja nevladnih organizacij je znotraj UVI prevzel Sektor za evropske zadeve (v nadaljevanju SEZ). SEZ je najmlajši sektor znotraj UVI, ki je bil leta 1997 vzpostavljen prav z namenom, da na strani vlade skrbi za izvajanje zastavljene komunikacijske politike o vsebinah EU. Namen SEZ je, da prispeva k obveščenosti, razumevanju in javni razpravi o procesu priključevanja Slovenije v EU ter o vseh posledicah članstva za življenje slovenskih državljanek in državljanov oziroma izvaja sprejete komunikacijske strategije obveščanja slovenske javnosti o priključevanju v EU. Proklamirana ključna naloga SEZ je, glede na vladna določila (Urad vlade za informiranje, 2001d): skrb za predstavitev "zapletene in obširne tematike vključevanja in pogajanj v EU, težnja po spodbujanju in iskanju informacij v zvezi z EU in spodbujanje javnih razprav na temo EU.

Procesni vidiki izvajanja programa

Koncept izvajanja programa je zastavljen tako, da UVI vsako leto znova izda javni razpis za sofinanciranje informativno komunikacijskih in izobraževalnih dejavnosti nevladnih organizacij v Sloveniji v zvezi z EU in slovenskim vključevanjem

^{*} Predhodniki UVI so bili najprej še v Jugoslaviji Urad za informacije pri Izvršnem svetu SRS (ustanovljen 19. 6. 1958), nato Sekretariat za informacije v SRS (ustanovljen 14. 6. 1963) in nazadnje Republiški komite za informiranje (ustanovljen 1. 3. 1980). Po osamosvojitvi se je slednji organ preimenoval v Sekretariat za informiranje in nato v Ministrstvo za informiranje, ki so ga leta 1993 razpustili in ustanovili današnji Urad za informiranje (Urad vlade za informiranje, 2001a).

vanjo. Na vladni razpis se lahko prijavijo le tiste nevladne organizacije⁹, ki bodo izvajale projekte, ki se nanašajo na tematiko s področja EU.

V razpisu morajo nevladne organizacije izpolniti naslednje pogoje (Urad vlade za informiranje 2001b):

- vsebinsko razčlenjen predlog informativno komunikacijske oziroma izobraževalne dejavnosti, ki naj bi jo UVI sofinanciral;
- navedbo ciljnih javnosti, ki jim je dejavnost namenjena;
- imena nosilca in sodelavcev projekta ter morebitne reference;
- finančno konstrukcijo projekta;
- izjavo o zagotovitvi drugih virov financiranja ter izjava o višini sofinanciranja iz proračunskih sredstev, če je projekt sofinanciran iz proračuna;
- predlog višine sredstev, ki naj bi jih zagotovil UVI;
- način vrednotenja opravljene dejavnosti;
- reference pri organiziranju podobnih dejavnosti;
- potrdilo o registraciji;
- dokazilo o statusu javnega interesa;
- dokazila o statusu nevladne in neprofitne organizacije¹⁰.

Po končanem razpisu se znotraj UVI oblikuje t. i. evalvacijska komisija¹¹, ki izmed vseh prijav izbere tiste, ki v razpisanem projektne obdobju sodelujejo pri programu. Sodelovati pri programu za nevladne organizacije pomeni, da s strani UVI prejmejo do 50 % finančne podpore za tiste projekte, ki so jih prijavile na razpisu UVI. Urad pri dodeljevanju sredstev oziroma izbiri projektov nevladnih organizacij upošteva *naslednja merila* (Urad vlade za informiranje 2001g, i):

- a) informacijsko komunikacijski ali izobraževalni pomen oziroma domet projekta z vidika doseganja predlaganih ciljnih javnosti in z vidika predvidene animacije javne razprave;
- b) zagotovilo, da bo projekt izveden in da je zanj zagotovljeno vsaj 50 % finančnih sredstev iz drugih virov;
- c) dosedanje izkušnje predlagatelja pri izvedbi podobnih projektov.

Namen vsakoletnih razpisov v okviru proučevanega programa je, da država z določenimi finančnimi sredstvi pomaga nevladnim organizacijam izvajati njihove dejavnosti, povezane s tematiko EU. Kot običajno, se te dejavnosti nanašajo na izdajanje publikacij, organiziranje konferenc, okroglih miz, izobraževalnih seminarjev za člane nevladne organizacije, na organiziranje različnih promocijskih in drugih dogodkov, na pripravljanje seminarjev, ki so medijsko pokriti. Z raznoliki dejavnostmi nevladne organizacije namreč v javnosti opozarjajo na različne vidike delovanja EU in njenih institucij, slovenskega približevanja oziroma polnopravnega članstva v EU (npr. pozitivne in negativne posledice članstva, možne alternative, spremembe v življenju prebivalcev Slovenije, ohranjanje državne suve-

⁹ UVI (2001b) kot nevladno organizacijo pojmuje: združenja, fundacije, ustanove, društva, zbornice, sindikate itd. Zanimivo pa je, da nikjer ne določa natančnih kazalnikov 'nevladnosti'.

¹⁰ Pogoji, ki je bil dodan v razpisu leta 1999 in še ni veljal za prvi razpis leta 1997. S tem pogojem se poleg kazalnika 'nevladnosti' vpelje tudi kazalnik 'neprofitnosti', ki pa zopet ni podrobneje razčlenjen.

¹¹ Evalvacijsko komisijo sestavlja pet članov, od tega trije prihajajo s strani vlade, dva člana pa sta zunanja. Sestava komisije se lahko glede na posamezno projektno leto razlikuje.

renosti in kulturne identitete) in animirajo javno razpravo. V preglednici 1 prikazujemo dejavnosti, ki so jih v okviru programa najpogosteje izvajale nevladne organizacije.

Preglednica 1: Raznolike zvrsti prijavljenih projektov

debatni turnirji
delavnice
glasila
informativno izobraževalne dejavnosti (lastnih članov in drugih skupin)
izdaja posebnih številčk revij
izdelava spletne strani
izid posebne priloge revije
javne tribune
javni pogovori
(mednarodne in domače) konference
natečaji
objava člankov
oddajanje iz balona
posebna rubrika v glasilu
predavanja
prireditve
proslave
regionalni posveti
simpoziji
srečanja
strateške igre
strokovni seminarji
študentski večeri
tribune
tv oddaje
zborniki
zloženke

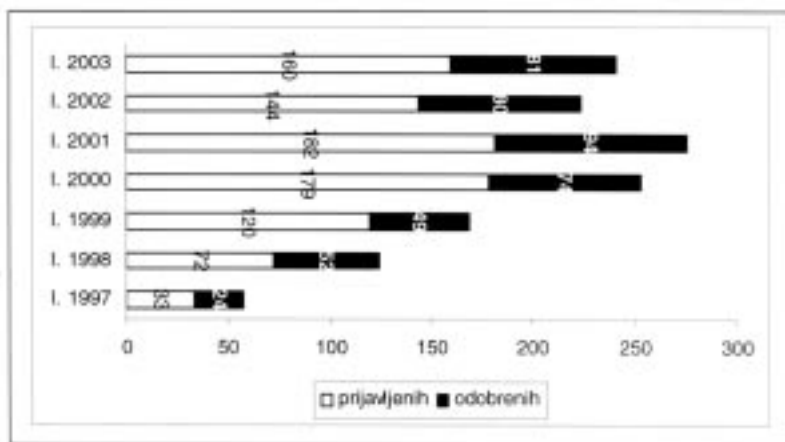
Vir: Urad vlade za informiranje (2003).

Z deskriptivnim opisom delovanja programa sofinanciranja nevladnih organizacij smo poskušali prikazati pomen in mesto programa znotraj komunikacijske politike, ki jo je slovenska vlada vzpostavljala do EU tematik na ožji ciljni skupini nevladnih organizacij. V nadaljevanju prispevka pa skušamo s pomočjo teoretično legitimnih kriterijev evalvacijskega raziskovanja preveriti, kakšne dejavnosti je vlada vodila v času izvajanja programa, kako intenzivne so bile te dejavnosti in kakšne rezultate so prinašale. Preverili bomo torej, kako so se izvajali finančni, vsebinski, kadrovski in drugi (ne)materialni vidiki programa z vidika UVI in nevladnih organizacij.

Financiranje projektov

Statistični podatki, ki smo jih dobili na SEZ in spletnih straneh, kažejo, da je bil odziv nevladnih organizacij na program že od prvega izvajanja številčno velik. Število nevladnih organizacij, ki so se v proučevanih letih prijavljale k sodelovanju pri programu, se je iz leta v leto tudi večalo. Tako se je leta 1997 na razpis prijavilo 33 organizacij, izbranih pa je bilo 24. Naslednjega leta se je število prijavljenih nevladnih organizacij povečalo na 72 oziroma na končno 52 izbranih projektov. Hkratna analiza odobrenih proračunskih finančnih sredstev za izvedbo programa pokaže, da se ta sredstva glede na projektno leto gibljejo med 16.625.000 tolarjev v letu 1999 in 31.320.000 tolarjev v letu 1998. Leto 1999 je bilo z vidika financiranja najslabše¹², kljub temu pa se je na razpis prijavilo že 120 različnih nevladnih organizacij, izmed katerih je bilo na koncu (verjetno zaradi višine odobrenih proračunskih sredstev) odobrenih le 45 organizacij. Ne glede na viden finančni padec leta 1999 so se nevladne organizacije dokaj številčno vnovič odzvale na razpis leta 2000. V okviru omenjenega razpisa si je finančno vsoto skoraj 31 milijonov tolarjev med seboj razdelilo 74 nevladnih projektov izmed prvotno 179 prijavljenih. Leta 2001 se je proračunski delež, namenjen sofinanciranju projekta nevladnih organizacij, v primerjavi s preteklim letom zmanjšal za skoraj štiri milijone, število sofinanciranih projektov pa se je vseeno povečalo na 94. Finančni delež je padal tudi v naslednjih dveh letih, saj je bilo vsako leto odobrenih dva milijona tolarjev manj kot v preteklem obdobju. Število prijav kljub manj sredstvom ni upadalo, vendar pa je selekcija odobrenih projektov le-tem sledila, kar pomeni, da se je število odobrenih projektov v primerjavi z letom 2001 zmanjšalo za 15.

Slika 2: Število prijavljenih in odobrenih nevladnih projektov



Vir: interno gradivo SEZ in Urad vlade za informiranje (2003).

¹² Razlog gre iskati v zamiku pri sprejemanju proračuna za leto 1998. Ker je bil proračun za omenjeno leto sprejet šele leta 1999, je UVI v tem letu objavil dva razpisa, od katerih je bil tekoči razpis za leto 1999 finančno veliko nižji od preteklih razpisov.

Podrobnejša analiza financiranja nevladnih organizacij tudi pokaže, da je zlasti za prvi dve projektni leti značilen velik razkorak med najvišjimi in najnižjimi zneski, ki jih je UVI odobril sofinanciranim nevladnim projektom. Tako je leta 1997 najvišja odobrena vsota znašala 1.660.000 tolarjev (prejela jo je nevladna organizacija Evropska hiša Maribor za izdelavo projekta Evro-info točka in izdajo dveh publikacij¹³), najnižja pa 150.000 tolarjev (Društvo za evropsko zavest, ki je organiziralo deset tribun). Naslednje leto se je razlika med odobrenim najvišjim in najnižjim zneskom celo povečala, saj je Evropska hiša Maribor za projekt Evropa v šoli in za prevod dveh publikacij, tokrat iz proračuna, prejela 1.750.000 tolarjev, Združenje katoliških skavtinj in skavtov Slovenije¹⁴ ter nevladna organizacija S59DDR¹⁵ pa najnižji znesek 150.000 tolarjev. Kot je razvidno iz slike 2, so se odobrena proračunska sredstva za sofinanciranje nevladnih organizacij leta 1999 vidno zmanjšala, enako se je zmanjšala tudi razlika med najvišje in najnižje odobrenimi sredstvi. Društvo SOS telefon je tako leta 1999 za izdajo vloženke prejelo najvišji znesek v vrednosti 900.000 tolarjev, Zavod za informiranje Ormož pa za projekt trideset oddaj Slovenija in EU najmanj, 100.000 tolarjev. Podobno finančno porazdelitev kot v preteklosti opazamo tudi leta 2000, ko je razlika med najvišje in najnižje odobrenimi finančnimi sredstvi še vedno velika (1.700.000¹⁶ : 90.000¹⁷)¹⁸. Leta 2001 najvišji odobreni proračunski znesek (1.045.000 tolarjev) vnovič dobi Evropska hiša Maribor za projekt Evropa v šoli, najnižjo finančno podporo pa Društvo rejcev drobnice Haloze (50.000 tolarjev) za organizacijo delavnice o možnostih prodaje jagnjetine ob vstopu v EU. V letu 2002 je najvišji znesek (600.000 tolarjev) spet pripadel Evropski hiši Maribor za natečaj in zaključno prireditev Evropa v šoli, najnižji (50.000 tolarjev) pa Mirovnemu inštitutu, ki je naknadno izvedbo projekta - javnega foruma odpovedal. V letošnjem letu je bil najvišji odobreni projektni znesek enak lansnemu, dobila pa sta ga slovenska fundacija za trajnostni razvoj Umanotera ter Inštitut za trajnostni razvoj za projekta Ogledalo vladi in Eko Agro Turizem.

¹³ V tem letu so sicer najvišje finančne zneske dobili tisti projekti, ki so se ukvarjali z organizacijo različnih mednarodnih konferenc.

¹⁴ Za projekt informiranja svojih članov.

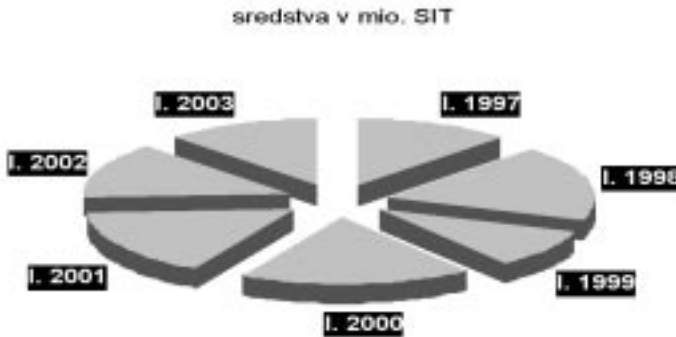
¹⁵ Za projekt oddajanja UKV/KV signalov iz balona.

¹⁶ Projekt Zveze prijateljev mladine Slovenije, imenovan Evropa v šoli.

¹⁷ Tehniški šolski center Nova Gorica za proslavo ob devetem maju.

¹⁸ Glej Seznam organizacij s sofinanciranimi projekti; na spletni strani: <http://evropa.gov.si/za-nevladne/1997> (1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003; op. S.K.L.) - seznam.

Slika 3: Finančni razrez programskih sredstev



Želimo poudariti, da se zavedamo, da opisano zvrst finančne primerjave ne moremo vzeti kot absolutno, ker nastajajo razlike v odobrenih finančnih sredstvih že na ravni vsebinskih prijav, ki jih oddajajo nevladne organizacije. Projekti organizacij so časovno, vsebinsko, organizacijsko, kadrovsko, procesno in zato finančno medseboj zelo različno zahtevni. Tisto, kar smo želeli v omenjeni analizi posebej izpostaviti, so vsebine prijavljenih projektov. Ugotovili smo, da so najbolj financirani projekti, ki se nanašajo na organiziranje raznih zvrsti konferenc, in projekti izdajanja posebnih publikacij, kar smo že prikazali v Preglednici 1.

Podrobnejša analiza finančne vsebine prijavnih projektnih dokumentacij v izbranih letih 1997 in 1999 je pokazala, da so nevladne organizacije v finančni prijavi navajale večinoma višje zneske, kot jih je UVI na koncu odobril. Izhajajoč iz javnega razpisa (Urad vlade za informiranje 2001b) je UVI vedno sofinanciral do 50 % celotne vrednosti projekta. V vseh proučevanih primerih so vse nevladne organizacije v obeh letih v prijavi zaprosile za 50 % sofinanciranje, vendar pa so tak delež sofinanciranja v obeh letih prejeli le projekti Društva za evropsko zavest, ki so bili že v izhodišču stroškovno najnižji. V povprečju¹⁹ pa je UVI sofinanciral 37,4 % vrednosti vseh projektnih stroškov.

Tudi odgovori v intervjujih so pokazali, da nevladne organizacije hkrati pozitivno in negativno vrednotijo višino sofinanciranih zneskov, ki so jih prejemale s strani UVI. Intervjuvanci so namreč navajali, da se zavedajo, da brez sofinanciranja zneska ne bi uspeli proizvesti vseh projektnih izdelkov, oziroma bi jim to vzelo več časa, zato so zadovoljni s kakršnimkoli odobrenim zneskom:

"Projekte več ali manj izpeljemo vse, kot so zasnovani, stalno pa iščemo tudi druge vire. Načeloma je manj pomembno, koliko nam dajo, da nam le dajo. Za nas je največji dosežek, da se razvije razprava v tistih ciljnih skupinah, ki same od sebe ne bi razpravljale." (Vitra)

Hkrati pa so predstavniki nevladnih organizacij tudi poudarjali, da so bili odobreni finančni zneski, s katerimi je UVI sofinanciral njihove dejavnosti, premajhni,

¹⁹ Izračun smo dobili tako, da smo sešteli višino sofinanciranih deležev vseh projektov v obeh letih in seštevke delili s številom vseh projektov v obeh letih.

da bi lahko izpeljali večje projekte z več boljšimi in dolgoročnimi projektnimi izdelki:

"Za program podpor mislim, da od njega ne more biti kaj dosti koristi. Denar je namreč preveč razdrobljen pa tudi nobene strategije ni za tem, vizije, kaj zdaj lahko nevladne organizacije naredijo za promocijo in kaj sploh promoviramo: dialog, ozaveščanje o tem, čisto enosmerno komunikacijo, kritiko?" (Umanotera)

Predstavniki UVI je ugotovitve nevladnih organizacij dopolnil z naslednjimi vidiki:

"Dejstvo je, da nekatere nevladne organizacije same zaprosijo za manjša sredstva, ker želijo manj izpeljati, in če dobijo še sponzorje, res ne potrebujejo več. Drugačna pa je filozofija Delegacije evropske komisije, oni financirajo močne projekte, projekte, ki dajejo določene rezultate. Mi smo pri zgodbi, da želimo čim bolj enakomerno pokriti čim večji del Slovenije in čim večji del organizacij, da bi bila zgodba o EU čim bolj pokrita, in nevladne organizacije so kot prenašalke tega." (UVI)

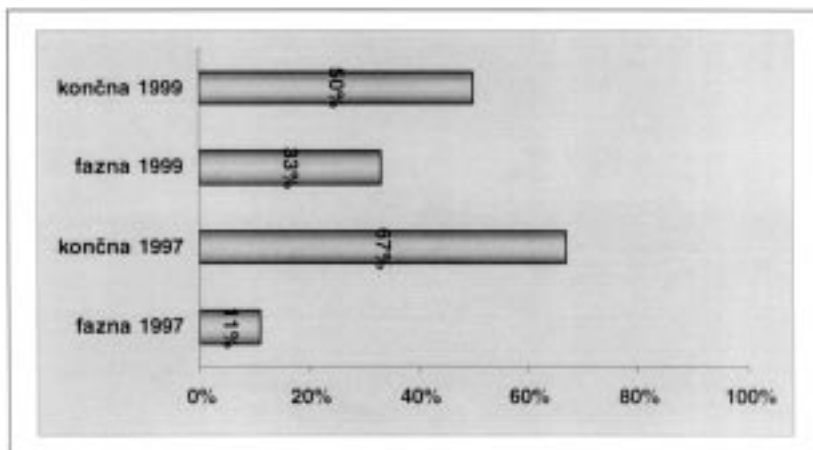
Vsebinski vidiki

Vsebinske vidike izvajanja programa preučujemo prek pregleda vsebinskih projektnih poročil, ki jih morajo nevladne organizacije pripravljati kot del pogodbene obveznosti. Smoter te zvrsti spremljanja izvajanja programa je dvojni. Na eni strani vsebinska poročila sofinancerju omogočajo sprotno preverjanje in seznanjanje z vsebinskim (faznim ali/in končnim) potekom projekta, na drugi strani pa v obliki fizičnega zapisa tudi nevladni organizaciji oziroma izvajalki omogočajo primerjalni vpogled v že opravljeno delo na določeni časovni točki izvedbe projekta. Učinkovitejši nadzor nad vsebinsko-časovnimi vidiki izvajanja projekta pa bi bilo tudi v tem primeru mogoče zagotoviti s t.i. inšpekcijskimi nadzori oziroma obiski sofinancerjev na 'kraju dogajanja'.

Poleg že znanega argumenta, da priprava kakršnihkoli zvrsti poročil nevladnim organizacijam jemlje čas, pa pri vprašanju vrednotenja njihovih vsebinskih poročil nekatere organizacije navajajo tudi drugačne - mednarodne izkušnje, povezane z izdelavo in nadaljnjim vrednotenjem pripravljenih vsebinskih poročil.

"Za končno poročilo vem, da ga v Evropski delegaciji, s katero tudi sodelujemo v okviru izdelave projektov, res temeljito proučijo - finančno in vsebinsko. Vsi naši proračunski viri sofinanciranja za nevladne organizacije pa so tako zelo birokratski. Nekako nimaš občutka, da je sploh komu tam kaj do tega, kaj mi počnemo. Ključno je, da razdelijo ta denar, ne pa, kakšen je učinek in kaj se sploh dogaja. Zato moram priznati, da mi te projekte in poročanje tudi obravnavamo 'malo bolj tako!'" (Umanotera)

Slika 4: Primerjava izdelave faznih in končnih vsebinskih poročil glede na dostopno dokumentacijo v letih 1997 in 1999 (% izdelanih poročil)



Vir: Urad vlade za informiranje (2003).

V času med prvim in tretjim izvajanjem programa sofinanciranja nevladnih organizacij se izdelava faznih poročil izvaja v večji meri, vendar pa je iz zgornje Slike 4 razvidno, da se zmanjšuje obseg izdelanih končnih poročil, ki pa so na podlagi pogodb (Urad vlade za informiranje, 1997 in 1999) po osmem členu sestavni del zaključne pogodbenne obveznosti. Na podlagi takega sklepa tudi ugotavljamo, da se s strani vladnega nadzora v obeh primerih večja prepad med normativno oziroma pogodbeno predvidenimi oblikami nadzora ter *dejansko* izvedenim nadzorom nad vsebino (in financiranjem) posameznega projekta. Na raziskovanem področju tudi ne moremo govoriti o obstoju kakršnekoli idejne ali dejanske zvrsti samonadzora. Slednje potrjuje tudi spodnja izjava projektnega vodje nevladne organizacije Neutro:

"Razpis je tako majhen, da fazna in končna poročila niso smiselna. Če bi šlo za točno določene probleme in bi objavili vsaj dva razpisa na leto, bi se bilo smiselno lotevati različnih projektov, za katere še istega leta lahko predvidiš nadaljevanje. Vendar ni denarja. Faznega poročila za nekaj, kar ni kontinuirano, ne moreš resno peljati skozi daljše časovno obdobje."

O končni odsotnosti vsebinskega vrednotenja oddanih poročil pa lahko sklepamo tudi na podlagi izjave UVI:

"Velikokrat do roka lovimo finančna poročila in potem zmanjka za vsebinske vidike. Fazna poročila nimajo zveze z vsebino, gre za finančno zgodbo. Nevladne organizacije dobijo denar, ko naredijo projekt in izpolnijo poročilo." (UVI)

Kadrovski vidiki

Predpostavljamo, da je nadzor nad kadri oziroma izvajalci med izvajanjem projekta bistvena prvina končne projektne učinkovitosti, saj prispeva k večji učinkovitosti zaposlenih pri opravljanju njihovega dela. Na eni strani je večjo učinkovitost mogoče pričakovati že zaradi zavesti izvajalcev, da je znotraj in/ali zunaj njihove organizacije nekdo, ki stalno spremlja njihovo delo, na drugi strani pa tudi zaradi zavesti, da tisti, ki spremljajo njihovo delo, vedo, kaj izvajalci počnejo, kdaj imajo težave, in jim zagotavljajo skupno reševanje nastalih težav. V okviru spremljanja izvajalcev lahko proučujemo različne vidike nadzorovanja različnih sodelujočih igralcev: vladnega osebja, ki skrbi za izvajanje programa, in nadzor nad igralci, ki izkoriščajo vladni program, oziroma v našem primeru nad izvajalci sofinanciranih projektov.

V okviru prispevka analiziramo načine in zvrsti nadzorovanja, ki jih je UVI kot sofinancer opravil nad delom izvajalcev projektov. Predvidevamo, da se učinkovit poseg nad delom izvajalcev posameznega projekta lahko dosega s/z: stalnim vpogledom v delo tistih, ki sodelujejo pri izvajanju projekta; stalnim odzivom tistih, ki sodelujejo pri izvajanju projekta, na notranje in zunanje projektne zahteve; posredovanjem kvalitetne pomoči pri delu projektnih izvajalcev.

V prvem programskem letu se je izkazalo, da je sodelovanje med pogodbenimi partnerji potekalo le na podlagi formalnih obveznosti, ki so jih izvajalci projektov uresničevali v času prijave, izvedbe in zaključka projekta. Po mnenju obeh intervjuvanih strani bi lahko sodelovanje opisali kot pisno oziroma formalno izpolnjevanje vnaprej znanih in zahtevanih pogodbenih obveznosti.

"Glede sodelovanja lahko rečem, da se je nanašalo le na to, da smo se prijavili na razpis in nato v dogovorjenem roku izdali publikacijo. Že pri razpisu smo posredovali celoten projekt. Kot se spomnim, ni bilo dodatnega interesa za sodelovanje, razen tistega, kar je bilo v pogodbi." (Društvo 2000)

V primerjavi s prvim letom se je sodelovanje leta 1999 predvsem nadgradilo, saj si je po besedah intervjuvanega iz UVI tudi vladna stran pridobila nekaj izkušenj v zvezi z izvajanjem programa. Formalno se ta izkušnja odraža tudi v enajstem členu pogodbe (Urad vlade za informiranje, 1999), ki se nanaša prav na določanje sodelovanja med izvajalcem in UVI. Sodelovanje se v skladu s pogodbo nanaša na:

- obvezno uporabo celostne podobe vladnega komunikacijskega programa;
- vabljenje predstavnikov UVI na vse javne dogodke, ki so sestavni del sofinanciranih projektov;
- prevzem in distribucijo informativnih gradiv UVI na vseh projektnih dogodkih (na npr.: usposabljanjih, seminarjih, okroglih mizah);
- ob pomoči UVI obveščanje množičnih občil o projektnih dejavnostih in dosežkih.

Na intervjujih, kjer smo zbrali tudi praktične zaznave (sprememb) o sodelovanju za leto 1999, pa smo ugotovili, da zametke sodelovanja lahko najdemo v odzivnosti UVI na zahteve, potrebe in prošnje izvajalcev projektov. Koncept sodelovanja je temeljil na predpostavki, da nevladne organizacije (po potrebi) med izvajanjem

projekta vzpostavijo stik z UVI, ta pa po svojih zmožnostih rešuje njihove prošnje.

Ne glede na opažene spremembe, pa se je v večini primerov izkazalo, da o nekem stalnem sodelovanju, zlasti na ravni osebnega poznavanja in komuniciranja, v času izvajanja projektov med izvajalcem in sofinancerjem ne moremo govoriti, čeprav so bili predstavniki UVI sproti vabljeni na projektne dejavnosti.

"UVI moramo po pogodbi redno obveščati, kaj delamo, tako da dobijo vabila. S tem izpolnimo pogodbene obveznosti, vendar tu osebno nisem še nikogar videl." (Društvo za evropsko zavest)

V večini primerov pa nevladne organizacije medsebojno sodelovanje še vedno zaznavajo zgolj najbolj formalno²⁰.

"Osebnih stikov sploh nimamo. Po pošti dobimo pogodbe, jih podpisane vrnemo in na koncu pošljemo poročilo. Nasprotno, npr. Evropska delegacija najprej pripravi skupno srečanje vseh dobitnikov podpor. Od UVI pa dobiš le spisek, kateri projekti so odobreni." (Umanotera)

Nasprotno pa so intervjuvanci oblike sodelovanja znotraj nevladne organizacije med izvajanjem projektov ocenjevali kot pozitivne. Večina intervjuvancev je namreč navedla, da so se med izvajanjem projektov člani stalno oziroma po potrebi srečevali in sproti koordinirali in reševali nastale težave ter na opisane načine skrbeli za samonadzor nad delom projektnega osebja. Navadno so se izvajalci projekta sestali še pred prijavo projekta ter finančno, vsebinsko in kadrovsko porazdelili njegovo izvedbo.

Programski viri

Programska sredstva so vsa tista sredstva, ki jih v okviru izvedbe programa v obliki materialne in nematerialne pomoči uporabnikom programa zagotavljajo načrtovalci programa. Navadno se programska sredstva najprej povezuje s finančnimi vidiki, nato pa tudi z zagotavljanjem, denimo, določenih gradiv, pisnih in ustnih informacij, nasvetov, izkušenj, prostorov, v katerih se lahko odvija del projektne dejavnosti, medijske pozornosti ipd.

Z nadzorom nad vsemi ponujenimi zvrstmi programskih sredstev si sofinancer omogoča jasen pregled nad količinsko porabo posameznih zvrsti sredstev. Na tej podlagi lahko pri pripravi programa za naslednje programsko obdobje upošteva, katera programska sredstva so se izkazala kot uporabna in so vplivala na končno učinkovitost prejetega projektnega izdelka in katera ne.

V okviru proučevanja nadzora nad porabo programskih sredstev v letu 1997 lahko iz pogodbe (Urad vlade za informiranje, 1997) razberemo, da razen finančnih sredstev UVI v tem letu sodelujočim nevladnim organizacijam ni ponujal dru-

²⁰ Edini neposreden odziv v obeh letih s strani UVI je doživelo Kalandrovo društvo, na katerega projekte se je, po besedah predstavnika društva, UVI v obeh primerih odzval z neposredno udeležbo.

"Iz Urada pridejo na naše predstavitve, pogovorimo se in dobimo neformalni odziv, formalnega pa ne." (Kalandrovo društvo)

gih programskih sredstev. Med intervjuvanjem pa se je pri omenjenem vprašanju izkazalo, da so potrebe po dodatnih programskih sredstvih nastale že pri izvajanju prvih projektov. V prvem letu je bila ključna težava na strani UVI povezana z institucionalnimi vidiki. Kot smo že omenili v prejšnjih poglavjih, je UVI programe informiranja in obveščanja slovenske javnosti o EU formalno sprejel in vzpostavil šele leta 1997, v istem letu pa je znotraj sebe oblikoval tudi posebno službo za evropske zadeve, ki je postala neposredno odgovorna za izvajanje programa. Zaradi opisanih lastnosti se je tako leta 1997 zgodilo, da UVI niti v vsebinskem niti v institucionalnem smislu ni mogel ponuditi veliko, ker se je v okviru proučevanih elementov šele vzpostavljaj.

Dejanska pripravljenost UVI za dodatno, nepogodbeno pomoč pri izvajanju projektov pa se je leta 1997 izkazala pri projektu izvedbe mednarodne konference o vprašanju vključevanja Slovenije v EU, ko so na prošnjo izvajalca projekta dodatno posredovali promocijsko gradivo o Sloveniji.

Analiza vsebine pogodbe iz leta 1999 je pokazala, da se je stanje na področju programskih sredstev v primerjavi s programskim letom 1997 spremenilo, saj je UVI oziroma SEZ do tega obdobja že izdal svoje lastne publikacije, ki jih je v pogodbi ponujal kot del programskih sredstev. Iz intervjujev smo tudi razbrali, da so izvajalke projektov v tem letu omenjena gradiva v določenem obsegu dobivale avtomatično brez predhodnih prošenj, tako kot je bilo določeno v pogodbi.

Ključna sprememba v proučevanih letih je v okviru programskih virov povezana z rastjo ponudbe le-teh, kar bi lahko povezali z dejstvom, da se je tudi UVI oziroma SEZ na tem področju konsolidiral, delno institucionaliziral in začel proizvajati tudi lastne izdelke, ki jih je lahko ponudil naprej, tudi za namene nevladnih projektov. Za nevladne organizacije je bila vsekakor pomemben dodaten programski vir tudi možnost, da UVI pomaga iskati želene sogovornike pri projektih dejavnostih ter zagotavlja (večjo) medijsko odmevnost projektov.

"Iz prvega leta smo se nekaj naučili, tako da smo pozneje lahko že nekaj več pogodbeno ponudili, zlasti gradivo, izobraževalne pripomočke, sodelovanje z mediji pri promociji njihovih produktov (poudarila S. K.L.), v praksi smo jim pa tudi pomagali zagotoviti sogovornika (poudarila S. K. L.). Mi se odzovemo na prošnje: oni (nevladne organizacije; op. S. K. L.) nas pokličejo, povedo, kaj bi potrebovali. Stvar se iz leta v leto izboljšuje, tudi več se z nami posvetujejo. Gre za trend, ki narašča." (UVI)

Zaključki

Na podlagi prikazane empirične analize predvsem ugotavljamo, da javna politika oziroma njeni programi in projekti danes niso in ne morejo delovati učinkovito, če že v predhodnih fazah njihovega delovanja ni predvidena tudi formalna faza za vrednotenje tega delovanja. Bistvo vrednotenja namreč med drugim vidimo prav v zmožnosti, da podaja objektivno sintezo oziroma zrcali stanje lastnosti vseh preteklih faz delovanja neke javne politike. Vrednotenje na drugi strani tudi 'prisili'

načrtovalce javnega programa, da jasno in nedvoumno določijo cilje in mehanizme programa.

V empiričnem delu naše analize smo se srečevali zlasti s kombinacijo dveh vrst javnopolitičnih mehanizmov, ki jih vlada uporablja za doseg zastavljenega programskega cilja. Slovenska vlada je leta 1997 v okviru politike informiranja slovenskih državljanov o EU sprejela program sofinanciranja nevladnih organizacij, ki ga izvaja z mehanizmom pozitivne finančne spodbude ter z mehanizmom posrednega in nevsiljenega informiranja nevladnih organizacij o tematikah v zvezi z EU, s katerima skuša doseči dolgoročnejši politični cilj - zadovoljivo stopnjo referendumske podpore za vstop države v EU.

Ugotovili smo, da program sofinanciranja nevladnih organizacij dejansko deluje in se tudi izvaja vse od začetka leta 1997. Zaključujemo, da je analizirani program vsekakor dosegel *pozitivne učinke*. Z vladne strani se to odraža v doseg enega izmed ključnih ciljev programa - referendumski podpora vstopu Slovenije v EU. S strani nevladnih organizacij pa zlasti v dejstvu, da bi bila obstoj in projektno delo nevladnih organizacij brez finančne podpore vladne strani v večji nevarnosti. Hkrati slednji sklep tudi dokazuje, da vlada s proučevanim programom skrbi tudi za sistemski obstoj in razvoj nevladnih organizacij.

Problematika raziskovanega javnega programa se je pokazala zlasti v odsotnosti pomembnih vidikov procesnega spremljanja in nadaljnega vrednotenja samega programa. Težava, ki so jo zaznavali intervjuvani predstavniki nevladnih organizacij in UVI, je bila že v tem, da izvajalke projektov in UVI niso stalno sodelovali med izvajanjem projekta, temveč je 'sodelovanje' temeljilo zgolj na formalnih pogodbenih določilih in delni odzivnosti UVI na potrebe nevladnih organizacij, kadar so slednje to želele. Izkazalo se je, da vladna stran ne razpolaga z mehanizmi spremljanja dela projektnega osebja in zato tudi ne z informacijami o pozitivnih in negativnih zaznavah v zvezi s projektom in tudi programom pri izvajalcih. Edina formalna vrst nadzora, ki jo je vlada pogodbeno predvidevala v okviru izvajanja programa, so bila finančna in vsebinska poročila, za katera pa nato ni izdelala evalvacijskih meril, s katerimi bi vrednotili projektne izdelke in s tem tudi učinkovitost programa.

Vzrok za neobstoj osredotočenega načina spremljanja projektnih dejavnosti lahko iščemo v dejstvu, da program temelji na konceptu "čim bolj enakomernega pokritja čim večjega dela Slovenije in čim večjega dela organizacij (poudarila S. K.L.), zato, da bi bila zgodba o EU čim bolj pokrita, nevladne organizacije pa bi bile prenašalke tega." (UVI). Dodaten vzrok za odsotnost ključnih povratnih informacij o (ne)učinkovitosti pa lahko iščemo tudi v verjetno bolj sistemskem razlogu odsotnosti širšega vladnega interesa za program: "Ne gre za vprašanje podpore ali nepodpore, ker z vladne strani program deluje, dokler ni problemov, škandalov, javnih zgodbic. Do takrat se s tem ne ukvarja nihče." (UVI).

LITERATURA

- Collin, P.H. (1988): Dictionary of Government and Politics. Teddington, Peter Collin Publishing.
- Cowie, A. P. (1990): Oxford Advanced Learner's Dictionary. Fourth Edition. Oxford, Oxford University Press.
- Cacknell, B. E., 2000. Evaluating Development Aid. Issues, Problems and Solutions. New Delhi, Thousand Oaks, London, Sage.
- Dunn, W. N. (1994): Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- Dye, Thomas R. (1995): Understanding Public Policy, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey
- Easton, D. (1965): A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs, New York: Prentice Hall.
- Everett, H. (1963): Social Control. V: Seligman, E. R. A., ur. Encyclopedia of the Social Sciences. The MacMillan Company, New York; številka 3, stran 344-348.
- Fink-Hafner, D., in Kustec, S. (2001): Model za evalvacijo kulturnih politik. Zaključno poročilo. Ljubljana, Center za politološke raziskave.
- Kitchen, P. J. (1997): Public Relations: Principles and Practice. London, Bonn, Boston, International Thomson Business Press.
- Kustec, S. (2002): Vrednotenje vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij - primer vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede; magistrsko delo.
- Nachmias, D. (1979): Public Policy Evaluation. Approaches and Methodes. New York, St. Martin's Press.
- Parsons, W. (1995): Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- Pečar, J. (1995): Nadzorovanje kot najpomembnejša dejavnost. Ljubljana, Teorija in praksa, letnik 32, številka 1-2; stran 130-137.
- Reiss, A. J., ml. (1994): Doing Evaluation in Policy Research: Implications for Drug Control Initiatives v: MacKenzie, D. L., in Uchida, C. D. Drugs and Crime. Evaluating Public Policy Initiatives. Thousand Oaks, London, New Delhi, Sage Publications.
- Rossi, P. H., in Freeman, H. E. (1993): Evaluation. A Systematic Approach. 5 th Edition. Newbury Park, London, New Delhi, Sage Publications.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E., Lipsey, M. W. (1999): Evaluation. A Systematic Approach. Sixth Edition. Thousand Oaks, London, New Delhi, Sage Publications.
- Slichter, S. H., 1963. Efficiency v: Seligman, E. R. A., Johnson, A.; ur. Encyclopedia of the Social Sciences. The MacMillan Company and The Free Press; letnik 5, stran 437-439.
- Trevisan, Michael S. & Yi Min Huang (2003): Evaluability assessment: a primer. Practical Assessment, Research & Evaluation, 8(20). Dostopno na spletni strani: <http://edresearch.org/pare/getvn.asp?v=8&n=20>; 1. september 2003.
- Weiss, C. H. (1972): Evaluation Research. Methods for Assessing Program Effectiveness. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- Weiss, C. H. (1979): The Many Meanings of Research Utilization v: Public administration review, številka 5; stran 426-431.
- Weiss, C. H. (1992): Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think. Newbury Park, London, New Delhi, Sage Publications.
- Weiss, H. C. (1999): The Ineterface between Evaluation and public Policy. Evaluation. London, Thousand Oaks and New Delhi, Sage Publications; letnik. 5(4), stran 468-486.

Wilcox, C. (1968): Regulation. V: Sills, D. L., ur. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. The MacMillan Company and The Free Press; številka 13, stran 390-396.

VIRI

- Luna Adbrstising Agency, PR plus RM in EURO RSCG Institutionell. (1998): *Doma v Evropi*. Komunikacijska strategija programa obveščanja javnosti o pridruževanju Slovenije Evropski uniji. Finalna verzija.
- Urad vlade za informiranje. (1997): *Pogodba o sofinanciranju*. Ljubljana, Urad vlade za informiranje.
- Urad vlade za informiranje. (1997a): *Pregled informativno komunikacijskih in izobraževalnih aktivnosti nevladnih organizacij v zvezi z EU*. Ljubljana, Urad vlade za informiranje.
- Urad vlade za informiranje. (1999): *Pogodba o sofinanciranju*. Ljubljana, Urad vlade za informiranje.
- Urad vlade za informiranje. (2001):. Sektor za evropske zadeve; na spletni strani: <http://www.uvi.si/slo/urad/organizacija/evropske-zadeve/index.html-12>; 13. april.
- Urad vlade za informiranje. (2001a): *Zgodovina urada*; na spletni strani: <http://www.uvi.si/slo/urad/zgodovina/>; 14. november.
- Urad vlade za informiranje. (2001b):. *Sofinanciranje nevladnih organizacij*; na spletni strani: <http://evropa.gov.si/za-nevladne/>; 24. oktober.
- Urad vlade za informiranje. (2001c):. *Seznam organizacij s sofinanciranimi projekti*; na spletni strani: <http://evropa.gov.si/za-nevladne/1997> (1998, 1999, 2000, 2001; op. S. K.) - seznam; 16. november.
- Urad vlade za informiranje. (2001d): Sektor za evropske zadeve; na spletni strani: <http://www.uvi.si/slo/urad/organizacija/evropske-zadeve/index.html-12>; 13. april.
- Urad vlade za informiranje. (2002): *Sofinanciranje nevladnih organizacij*; na spletni strani: <http://evropa.gov.si/za-nevladne/>; 30. avgust.
- Urad vlade za informiranje. (2002a): *Seznam organizacij s sofinanciranimi projekti*; na spletni strani: <http://evropa.gov.si/za-nevladne/2002> in 2003 - seznam; 30. avgust.
- Urad vlade za informiranje. (2003): *Sofinanciranje nevladnih organizacij*; na spletni strani: <http://evropa.gov.si/za-nevladne/>; 30. avgust.
- Urad vlade za informiranje. (2003a): *Delovna področja*; na spletni strani: <http://www.uvi.si/slo/urad/delovna-podrocja/>; 30. avgust.
- Urad vlade za informiranje. (2003b): *Organizacija urada*; na spletni strani: <http://www.uvi.si/slo/urad/organizacija/>; 30. avgust.
- Urad vlade za informiranje. (2003c): *Zgodovina urada*; na spletni strani: <http://www.uvi.si/slo/urad/zgodovina/>; 30. avgust.
- Vlada Republike Slovenije (1997): *Sklepi Vlade RS z 11. seje*. Vlada RS, Ljubljana.
- Vlada Republike Slovenije (1997a): *Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo*. Vlada RS, Ljubljana.
- Vlada Republike Slovenije (2003): *Program obveščanja slovenske javnosti o vključevanju Slovenije v EU*; na spletni strani: <http://www.gov.si/vrs/slo/vkljucevanje-v-eu/obvescanje-javnosti.html>; 30. avgust.