

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Monika Mandič

**Oblikovanje in uporaba kazalnikov Operativnega programa razvoja človeških virov za
obdobje 2007–2013**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Monika Mandič

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

**Oblikovanje in uporaba kazalnikov Operativnega programa razvoja človeških virov za
obdobje 2007–2013**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Izredna zahvala gre najprej mentorju izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za vso strokovno pomoč in nasvete, izjemno odzivnost ter spodbudne besede.

Zahvaljujem se tudi vsem, ki so si vzeli čas, ter mi odgovorili na vprašanja, ki so pripomogla k nastanku tega diplomskega dela.

Hvala še mami, Mateju in Mitji, ki so me ob pisanju diplomske naloge bodrili in maksimalno stali ob strani, tudi takrat, ko kaj ni šlo tako, kot bi moralo.

*Hvala noni Jolandi – za vse!
Diplomsko delo posvečam njej...*

Oblikovanje in uporaba kazalnikov Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013

V diplomskem delu smo obravnavali kazalnike Operativnega programa človeških virov 2007–2013. Raziskali smo, kako se le-ti oblikujejo, kako se določa ciljne vrednosti le-teh, kaj se z njimi po oblikovanju dogaja. Z opravljenimi intervjuji in analizo dokumentov smo izvedeli, da fazi oblikovanja kazalnikov sledi še spremljanje, v primeru, da spremljanje pokaže odstopanja ali nepravilnosti, pa obstaja tudi možnost spreminjanja kazalnikov, ki pa je precej omejena. Kot zadnjo fazo smo identificirali vrednotenje. V nadaljevanju smo analizirali, kakšni so trenutni kazalniki omenjenega programa. Na podlagi poročila o njihovem izvajanju smo identificirali dva problema, ki se v zvezi z njimi pojavljata. To so površno določene ciljne vrednosti, ki so bodisi previsoko, bodisi prenizko postavljene, ter pomanjkljivo načrtovani kazalniki sami, katerih spremljanje ni mogoče. Kot razloga za tako stanje kazalnikov smo opredelili možen objektivni vpliv gospodarske recesije, ki je kriva za (v povečini) zaostajanje vrednosti kazalnikov, ter vpliv subjektivnih dejavnikov. Med drugim smo si v diplomski nalogi skušali odgovoriti tudi na vprašanje, ali bi lahko govorili o prenašanju evropskih evalvacijskih smernic na nacionalno raven, kot enem od vidikov evropeizacije. Zaključili smo, da bi to bilo mogoče, v zaključku naloge pa podali še nekaj predlogov za nadaljnjo raziskovanje.

Ključne besede: kazalniki, evropeizacija, kohezijska politika, ciljne vrednosti.

Formation and usage of indicators of the Operational Programme for Human Resources Development for the Period 2007–2013

In the following thesis we discussed indicators of the Operational programme for human resources development 2007–2013. We explore how the indicators are formed, how to set a target, what happens with indicators after being formed. From the conducted interviews and document analysis we find out that the formation phase is followed by monitoring indicators, in the event that monitoring indicates a deviation or irregularities, there is also a possibility of changing the indicators, but it is very limited. As the last phase we identified evaluation. Next, we examined the current indicators of the mentioned programme. On the basis of the report on their implementation we identified two problems, namely superficial targets that are set either too high or too low and imperfectly designed indicators whose monitoring is not possible. As a reason for this situation we have identified the possible objective impact of economic recession which is responsible for (mostly) lagging indicator values and the influence of subjective factors. Among other thing, we have tried to answer the question about transferring European evaluation guidelines to the national level as one of the aspects of Europeanization. We concluded that we can and in the end of paper presented some proposals for further research.

Keywords: indicators, Europeanization, cohesion policy, targets.

KAZALO

1 UVOD	8
1.1 Opredelitev raziskovalnega problema – kakšen je dejanski pomen kazalnikov?.....	8
1.2 Raziskovalni cilji in namen diplomske naloge	10
1.3 Raziskovalna vprašanja in hipotezi	10
1.4 Metode in tehnike	11
1.5 Struktura diplomskega dela	12
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	12
2.1 Javna politika	12
2.2 Javnopolitični proces	13
2.2.1 Izvajanje in vrednotenje javnih politik	13
2.3 Kazalniki.....	14
2.3.1 Kazalniki – vez med implementacijo in evalvacijo	15
2.4 Javnopolitična omrežja	16
2.5 Evropeizacija	16
3 ZNAČILNOSTI IN KAZALNIKI KOHEZIJSKE POLITIKE	18
3.1 Kohezijska politika	18
3.2 Izvajanje kohezijske politike	18
3.3 Instrument izvajanja kohezijske politike – Evropski socialni sklad.....	19
3.4 Kazalniki v kohezijski politiki.....	20
3.4.1 Usmeritveni dokumenti EK in Slovenije	21
4 OPERATIVNI PROGRAM RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV 2007–2013	22
4.1 Razvojne prioritete in prednostne usmeritve OP RČV	22
4.2 Kvantificirani cilji in uspešnost doseganja le-teh.....	23
5 KAZALNIKI OPERATIVNEGA PROGRAMA RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV ZA OBDOBJE 2007-2013	24
5.1 Hierarhija kazalnikov	24
5.2 O kazalnikih na ravni operativnega programa ter razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev	25
5.3 Oblikovanje kazalnikov	26
5.3.1 Določanje ciljnih vrednosti	27
5.3.2 Akterji Omrežja oblikovanje kazalnikov	28

5.4 Spremljanje kazalnikov	30
5.5 Spreminjanje kazalnikov	30
5.6 Vrednotenje kazalnikov	31
5.7 Proces oblikovanja in uporabe kazalnikov	31
5.8 Proces oblikovanja in uporabe kazalnikov – znotraj in vzporedno javnopolitičnemu procesu	33
6 ANALIZA TRENUTNIH KAZALNIKOV OP RČV 2007–2013	34
6.1 Problematičnost sedanjih kazalnikov OP RČV - prenizke, previsoke ciljne vrednosti ali pa nezmožnost spremljanja	34
6.1.1 2 problema in razlogi za pomanjkljivo načrtovanje kazalnikov in ciljnih vrednosti	35
6.1.2 Krivda na strani ministrstev?	36
6.2 Problematičnost predlaganih sprememb kazalnikov	37
6.2.1 Namesto sprememb dopolnitve?	38
7 PRENAŠANJE EVROPSKIH EVALVACIJSKI SMERNIC NA NACIONALNO RAVEN	38
8 SKLEPNE UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK	40
9 LITERATURA	44
PRILOGE	49
PRILOGA A: RAZVOJNE PRIORITETE IN PREDNOSTNE USMERITVE OP RČV 2007-2013	49
PRILOGA B: KAZALNIKI OP RČV 2007-2013	50
PRILOGA C: INTERVJU S STAŠO MESEC, zaposleno na SLVR, v Sektorju za Evropski socialni sklad	54
PRILOGA Č: INTERVJU Z GORAZDOM JENKOM, zaposlenim na SVLR, sekretar ...	62
PRILOGA D: INTERVJU S KRUNOSLAVOM KARLOVČCOM, zaposlenim na SVLR	69
PRILOGA E: INTERVJU S TANJO PERKO, zaposleno na MŠŠ, v Projektni enoti za strukturne sklade na MŠŠ	72
PRILOGA F: INTERVJU Z IBO ŽIVO ZUPANČIČ, zaposleno na SVLR, v Sektorju za Evropski sklad za regionalni razvoj	73
PRILOGA G: VPRAŠALNIK	76
PRILOGA H: PREPLETANJE PROGRAMSKEGA CIKLA S KAZALNIŠKIM	78

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

EK	Evropska komisija
ESS	Evropski socialni sklad
EU	Evropska unija
MDDSZ	Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve
MG	Ministrstvo za gospodarstvo
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
MVZT	Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
OMK	Odprta metoda koordinacije
OP RČV	Operativni program razvoja človeških virov
OU	Organ upravljanja
PT	Posredniško telo
SVLR	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko

1 UVOD

Slovenija je z vstopom v Evropsko unijo (EU) leta 2004 postala upravičena do črpanja evropskih sredstev iz evropskih skladov. Eden takih je Evropski socialni sklad, iz katerega črpanje je predvideno v Operativnem programu razvoja človeških virov (v nadaljevanju OP RČV), ki predstavlja izvedbeni načrt črpanja sredstev iz tega finančnega mehanizma.

Trenutno aktualen OP RČV za programsko obdobje 2007–2013 poudarja naslednje cilje: izboljšati zaposljivost, povečati socialno vključenost, doseči višji življenjski standard ter zmanjšati regionalne razlike z vlaganjem v človeški kapital (SVLR 2008b, 7). Prispeval naj bi k rasti BDP-ja, številu ustvarjenih delovnih mest, znižanju stopnje nezaposlenosti, zaustavitvi trenda povečevanja regionalnih razlik (SVLR 2008b, 60). Glede na namen dosege teh ciljev, OP RČV izpostavlja 6 t.i. razvojnih prioritet, ki se osredotočajo na spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela, razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja, enakost možnosti, poudarjeni pa sta tudi institucionalna in administrativna usposobljenost ter tehnična pomoč (SVLR 2008b).

Predmet (podrobnejše) obravnave tega diplomskega dela bodo (prve) tri razvojne prioritete, in sicer spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti, spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih, ter razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja. Iz opisa razberemo, da gre v veliki meri predvsem za ukrepe politike zaposlovanja, ki posega tudi na področje gospodarske politike, poudarek pa je tudi na izobraževalni politiki – opravka imamo torej z izrazito čezsektorskim področjem. Skupni znesek sredstev Evropskega socialnega sklada za te tri razvojne prioritete znaša kar 566.795.608 € in predstavlja kar tri četrtine (75%) vseh razpoložljivih sredstev predvidenih za črpanje iz omenjenega sklada na podlagi OP RČV 2007-2013. Ta odstotek več kot očitno dokazuje njihovo pomembnost, ter hkrati utemeljuje tudi kriterij, na podlagi katerega smo navedene prioritete izbrali (SVLR 2008b, 63).

1.1 Opredelitev raziskovalnega problema – kakšen je dejanski pomen kazalnikov?

Vsaka od zgoraj navedenih razvojnih prioritet predvideva neke aktivnosti in posledično tudi cilje, h katerim naj bi te aktivnosti prispevale. Ključni pri tem (merjenju) so seveda postavljeni kazalniki, ki so v OP RČV 2007–2013 razdeljeni v tri skupine: glede na učinek, rezultat in vpliv. Za potrebe merjenja izbranih treh prioritet je skupno identificiranih 35 (specifičnih) kazalnikov, ki pa sledijo (splošnejšim) 9 kazalnikom, opredeljenih na ravni celotnega operativnega programa. Vsak zapisani kazalnik ima najprej navedeno izhodiščno

stanje oziroma začetno vrednost, tj vrednost pred začetkom izvajanja programa, nato pa je opredeljena tudi želena ciljna vrednost – vrednost, dosežena na koncu programskega obdobja s pomočjo aktivnosti, opredeljenih v programu.

OP RČV 2007–2013 tako na prvi pogled tako daje velik pomen spremljanju opredeljenih ciljev oziroma kazalnikov. Aktivnosti se redno spremljajo in letno se o izvajanju pripravi poročilo – zadnje razpoložljivo je za leto 2009. Pregled le tega razkrije naslednje (SVLR 2010a):

- ♦ nekaj kazalnikov je v letu 2009 že doseglo ali pa celo preseglo načrtovane ciljne vrednosti za leto 2013;
- ♦ nekateri kazalniki pričajo o zaostanku, kar kaže na možnost nedoseganja ciljne vrednosti;
- ♦ kljub temu, da imajo vsi kazalniki opredeljeno ciljno vrednost, pa podatka o izhodiščnem stanju ne zasledimo povsod;
- ♦ pri nekaterih kazalnikih ni podatka o njihovem napredku;
- ♦ pri drugih pa napredka (še) ni.

Bralcu se tako porajajo sledeča vprašanja: Kako poteka načrtovanje kazalnikov, oziroma na podlagi česa določijo njihove ciljne vrednosti? Kako se določi ciljne vrednosti, v primeru če izhodiščno stanje ni znano? Zakaj so nekateri kazalniki vzpostavljeni, če se jih ne spremlja oziroma, če spremljanje ni mogoče? Zakaj se ne poda predlogov za spremembo tistih kazalnikov, ki zaostajajo, oziroma tistih, ki so preseženi že sedaj?

Čez celotno nalogo bo prevladovalo stališče, da so kazalniki zelo pomemben element OP RČV 2007–2013, ki vpliva na opredelitev aktivnosti in tudi na samo izvajanje. Njihova vloga bo v nalogi poudarjena na praktični ravni ter tudi s teoretičnimi koncepti. Kazalniki bodo namreč označeni kot poseben proces, ki poleg tega, da ga najdemo znotraj javnopolitičnega procesa, stoji temu ob boku. Zato ga glede na njegovo pomembnost lahko (in moramo) obravnavati kot proces sam zase, saj ravno tako sestoji iz več faz.

V pričujočem delu se bomo torej gibali predvsem na javnopolitičnem teoretskem prostoru. V okviru javnopolitičnega procesa bomo poudarili predvsem implementacijsko in evalvacijsko fazo, ki ju za namene te naloge ne moremo obravnavati ločeno, tudi zaradi kazalnikov samih - trdili bomo namreč, da kazalnike lahko obravnavamo kot vez med obema fazama.

Pomembnost izbrane tematike izraža dejstvo, da gre vendarle za program, ki se ukvarja s človeškimi viri – v ospredju so torej ljudje in njihove sposobnosti. Glede na obdobje, v katerem smo (gospodarska recesija) je treba zato izvajanju OP RČV in prizadevanju za dosego ciljev dati (še) večji poudarek. Diplomaska naloga tako gradi predvsem na izboljšanju načrtovanja aktivnosti, ki ga lahko dosežemo z izboljšanim načrtovanjem kazalnikov, navsezadnje pa se pomen dela skriva tudi v možnem doprinosu k uspešnejšemu črpanju evropskih sredstev, čeprav bo finančni vidik izvajanja aktivnosti kot tak v nalogi zanemaren.

1.2 Raziskovalni cilji in namen diplomske naloge

Cilji diplomske naloge so:

- a) prikazati potek procesa oblikovanja kazalnikov, za potrebe OP RČV 2007–2013;
- b) opredeliti sodelujoče akterje, odnose med njimi ter ugotoviti, kdo izmed njih ima ključno vlogo;
- c) ugotoviti, s kakšnim namenom se kazalniki vzpostavljajo;
- d) prikazati, kaj se z kazalniki dogaja po tem, ko so oblikovani;
- e) analizirati trenutne kazalnike OP RČV 2007–2013;
- f) ugotoviti, ali lahko govorimo o prenašanju evropskih evalvacijskih smernic na nacionalno raven.

Namen diplomske naloge je prikazati, da so kazalniki v kohezijski politiki pomemben element, kateremu mora biti v prihodnosti posvečene več pozornosti. Diplomaska naloga tako gradi na vzpostavitvi okolja, ki bo kazalnike dojelo kot pomemben vsebinski element načrtovanja, spremljanja in vrednotenja aktivnosti.

1.3 Raziskovalna vprašanja in hipotezi

V diplomskem delu se bomo načelom osredotočali na to, ali je kazalnikom res dano tako mesto, kot je morda na prvo oko videti. Skušali bomo razjasniti vprašanja, ki se tičejo predvsem samega postopka oblikovanja kazalnikov: zanimalo nas bo, kako se kazalniki oblikujejo, kaj je podlaga za njihov izbor, na podlagi česa so določene ciljne vrednosti, kateri akterji pri tem sodelujejo, kakšni odnosi se med njimi vzpostavljajo, ter kdo ima ključno vlogo pri tem, spraševali pa bomo tudi kaj je njihov namen. Raziskovanje bo dalo poudarek tudi ugotavljanju tega, kaj se z kazalniki dogaja potem, ko se že oblikovani. Že na tej točki lahko namreč ugotovimo, da tej prvi fazi, sledi na primer še spremljanje, kazalniki pa se vmes lahko tudi spremenijo, na koncu programskega obdobja pa bodo še vrednoteni (spremljali

bomo samo prve tri faze). Sicer pa bo pozornost tekom naloge namenjena tudi ugotavljanju tega, ali so ti procesi določeni s strani EU.

Za namene raziskovanja smo si zastavili naslednji hipotezi:

H₁: Uporaba kazalnikov za potrebe kohezijske politike ne dosega svojega namena, predvsem na račun pomanjkljivega oblikovanja kazalnikov in ciljnih vrednosti.

Kazalniki pripomorejo k lažjemu spremljanju aktivnosti in sklepanju o tem, ali se pomikamo proti zelenemu cilju. Informacije, ki jih pridobimo s kazalniki, nam prikažejo posledice, ki jih je neka aktivnost prinesla, služijo pa tudi sklepanju o nadaljnjem razvoju na nekem področju. Ali torej preučevani kazalniki služijo temu namenu, bomo preučevali s prvo hipotezo.

H₂: Slovenija se je v postopkih oblikovanja in uporabe kazalnikov opirala na evalvacijske smernice, podane s strani EK.

1.4 Metode in tehnike

Pri raziskovanju smo uporabili naslednje metode in tehnike:

- analiza in interpretacija primarnih virov (uporaba različnih dokumentov in zakonodaje, s katerimi smo začrtali normativne standarde, ki se tičejo tako samih kazalnikov, kot tudi kohezijske politike na splošno);
- analiza in interpretacija sekundarnih virov (uporaba relevantne literature na to temo za opredelitev teoretske podstatí diplomskega dela, obdelava obstoječih podatkov o dosedanjem napredku kazalnikov, sem pa uvrščamo tudi internetne vire);
- družboslovni intervju (opravili smo 6 intervjujev, izvedeni pa so bili na dva načina, in sicer osebno ali preko elektronske pošte, izbor intervjuvancev pa je temeljil na kriteriju vpetosti v načrtovanje in izvajanje prvih treh razvojnih prioritet);
- vprašalnik¹ (posredovan je bil na oddelke vseh posredniških teles, ki sodelujejo pri načrtovanju in izvažanju prvih treh razvojnih prioritet);

¹ Izpolnjen vprašalnik smo prejeli s strani 8 zaposlenih na ministrstvih, ki sodelujejo pri aktivnostih prvih treh razvojnih prioritet. Zavedamo se, da vzorec ni reprezentativen, zato bomo te ugotovitve obravnavali zadržkom. Razlog, zaradi katerega smo se vseeno odločili za uporabo je ta, da ne pričakujemo veliko večjega števila oseb, ki so se s kazalniki samimi sploh ukvarjali.

- diagram omrežja (za nazorno ponazoritev tako akterjev, kot tudi interakcij med njimi);
- sinteza pridobljenih podatkov.

1.5 Struktura diplomskega dela

Temu uvodnemu delu diplomske naloge bo sledila teoretska utemeljitev našega raziskovanja z opredelitvijo konceptov kot so javna politika, javnopolitični proces, javnopolitično omrežje, evropeizacija. Na kratko bomo opisali tudi samo kohezijske politike, nato pa prešli na predstavitev OP RČV 2007–2013. Posebna pozornost bo seveda namenjena kazalnikom v OP RČV – njihovem oblikovanju, spremljanju, spreminjanju in vrednotenju. Sledila bo analiza trenutnih kazalnikov OP RČV 2007–2013. Čez celotno nalogo pa bo poudarek dan tudi konceptu prenašanja evropskih evalvacijskih smernic na nacionalno raven. V zaključnem delu diplomske naloge bomo dobljene rezultate interpretirali, ter glede na dejstva potrdili oziroma ovrgli postavljeni hipotezi.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 Javna politika

Veliko avtorjev je podalo različne definicije samega pojma javna politika (*public policy*), vsi se pa strinjajo, da so javne politike rezultat odločitev, ki jih sprejmejo vladna telesa, da bodisi bodo, bodisi ne, intervenirala na nekem področju (Howlett in Ramesh 2003, 5). Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta (Fink Hafner 2007, 15). Friedrich (v Anderson 1997, 9) ponudi dopolnjeno opredelitev s tem, ko poudari, da je to določen potek dejavnosti akterjev². Ti delujejo v nekem okolju, ki jih obenem ovira, ter jim hkrati ponuja priložnosti za njihovo delovanje, ki je usmerjeno k izpolnitvi namena oziroma cilja.

Javne politike so si med seboj različne – Fink Hafnerjeva (2007, 16-18) glede na njihove lastnosti, ponudi različne razvrstitve le-teh. V preučevanem primeru tako glede na institucionalni okvir govorimo o evropski politiki, glede na področje na katero posega pa lahko govorimo bodisi o kohezijski politiki (ki jo glede na njen učinek, posledico uvrščamo tudi med redistributivno politiko), bodisi o izobraževalni ali zaposlovalni, saj gre za izrazito čezsektorsko področje.

² Za Cahna (1995, 201) so igralci ali akterji tisti posamezniki in skupine, tako formalni kot neformalni, ki skušajo vplivati na oblikovanje in izvajanje javnih politik.

2.2 Javnapolitični proces

»Javne politike se oblikujejo skozi kompleksne, običajno dolgotrajne institucionalno in proceduralno določene procese odločanja, ki zajemajo raznovrstne aktivnosti, v katere so vključeni raznoliki javnapolitični akterji« (Lajh 2006, 77). Te procese odločanja enotno poimenujemo s pojmom javnapolitičen proces (*policy process*). Poznamo različne modele, ki poenostavljeno prikazujejo, kako naj bi javnapolitičen proces potekal, vsak od njih pa poudari različne vidike³. Največkrat uporabljan pa je sicer t.i. procesualni model, ki poudarja, da je javnapolitični proces zaporedje časovno ločenih in vsebinsko različnih faz (Fink Hafner 2007, 19). Prva faza procesualnega modela zajema prepoznavanje problema⁴ in njegovo uvrstitev na (politični) dnevni red⁵. Ko je problem uvrščen na dnevni red, se začnejo iskati alternativne rešitve – v naslednji fazi je izbrana rešitev uzakonjena. Sprejetju potem sledi izvajanje, na koncu pa je politika glede na njene učinke še vrednotena (Fink Hafner 2002, 19).

Omeniti velja še to, da začetek *policy processa* ne zagotavlja, da bo iz njega nastal tudi določen produkt⁶, oziroma, da se bo po zaključeni eni fazi začela odvijati druga (Ripley 1995, 158). Sicer pa znanstveno disciplino, ki proizvaja informacije, pomembne za kvalitetno odločanje o javnih politikah imenujemo z izrazom *policy analiza* (*policy analysis*) (Fink Hafner 2007, 24)

2.2.1 Izvajanje in vrednotenje javnih politik

Preučevano tematiko lahko umestimo tako v fazo implementacije, kot tudi v fazo evalvacije javnapolitičnega procesa. V fazi implementacije se politične odločitve prevedejo v »akcije« (Howlett in Ramesh 2003, 185), proces pa se najpogosteje opisuje v smislu tistih dejavnosti vladnih in nevladnih igralcev, ki so usmerjene k doseganju ciljev, opredeljenih v fazi oblikovanja javne politike (Van Meter in Van Horn v Lajh 2007, 158). Sam proces je sestavljen iz več podfaz, ki obsegajo izbor javnapolitičnih igralcev, interpretacijo problema s strani izbranih igralcev, *de facto* izvajanje javne politike ter potencialno reinterpretacijo problema (Lajh 2007, 163).

³ Institucionalni model na primer poudarja, da je javna politika produkt institucij, ki so pri njenem sprejemanju in izvajanju sodelovale, skupinski model pa izpostavlja predvsem to, da je javna politika rezultat interakcij med skupinami (Dye 2008, 12, 19)

⁴ Anderson (1997, 94) javnapolitični problem opredeli kot stanje oziroma položaj, ki proizvaja potrebe ali nezadovoljstvo med ljudmi, in za katerega odpravo je potrebno vladno ukrepanje.

⁵ Veliko problemov se ne uvrsti na dnevni red, medtem ko se drugi uvrstijo šele po preteku določenega časa, z zamudo (Dunn 2008, 46).

⁶ Pričakovan produkt je politika, namenjena reševanju problema (Dunn 2008, 4).

O izvajanju govorimo zato, ker se OP RČV 2007-2013 v tem trenutku še izvaja - aktivnosti, namenjene uresničevanju opredeljenih ciljev, bodo potekale do konca programskega obdobja. Kljub temu pa menimo, da lahko tematiko uvrščamo tudi v fazo evalvacije. Weissova (1998, 4) vrednotenje opredeli kot sistematično ocenjevanje operacij ali rezultatov določene javne politike, programa, ki ga primerjamo z naborom eksplicitnih in implicitnih standardov, postavljenih z namenom pomagati izboljšati program ali politiko. Dye (v Kustec Lipicer 2007, 176) pravi, da ima vrednotenje skorajda odločilno mesto v procesu izvajanja politike, saj izsledki o le-tem odločajo o nadaljnji usodi politike. Monitoring oziroma spremljanje izvajanja OP RČV 2007-2013 je tako podlaga za vmesne evalvacijske študije, ki so obvezne. »Njihov glavni namen je slediti implementaciji operativnega programa in spremembam v njegovem zunanjem okolju, da bi bolje razumeli in analizirali dosežene učinke, rezultate ter napredek pri dolgoročnejših vplivih, in da bi tudi priporočili morebitne potrebne sanacijske ukrepe.« (EK⁷ 2007, 6). Sicer pa se po mnenju Fischerja (1995, 2), javna politika lahko vrednoti v vseh fazah policy procesa – vrednotenje je torej (lahko) prisotno v vsaki fazi.

Že uvodoma smo povedali, da za potrebe te diplomske naloge, implementacije in evalvacije ne moremo obravnavati ločeno – izvajanje oziroma monitoring ter vrednotenje se v kontekstu OP RČV 2007-2013 prepletata.

2.3 Kazalniki

Dunn (2008, 279) kazalnike definira kot neposredno opazovane lastnosti, ki so nadomestilo za posredno (ne)opazovane karakteristike. Dunn kazalnike torej opredeli kot nekakšne (merljive) informacije, ki potem služijo temu, da z njimi lahko sklepamo o neki drugi stvari, o kateri neposrednih informacij nismo mogli pridobiti.

In kakšni naj bi kazalniki bili? Hogwood in Gunn (1984, 224) opozarjata, da tudi jasno postavljeni cilji lahko pustijo odprto vprašanje o tem, kako se bo uspeh cilja meril, operacionalizacija nekih kriterijev v merljivo obliko je namreč nujna - kazalniki morajo torej biti merljivi⁸. Glede uporabe že obstoječih kazalnikov navedena avtorja svarita, da je tu potrebna dobršna mera previdnosti, še posebej če se cilj, namen in fokus merjenja spremeni. Sicer pa je standarde o tem, kaj naj bi predstavljalo uspeh, najbolje določiti še preden se

⁷ Delovni dokument št. 5: Indicative guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period.

⁸ A na tem mestu obstaja (tudi) velika nevarnost izbora takih indikatorjev, ki jih bomo težko merili, namesto bolj kvalitativnih, kateri bi mogoče bili bolj primerni (Hogwood in Gunn 1984, 224).

podatki začnejo zbirati in analizirati; treba je jasno odgovoriti na vprašanja o tem, kateri rezultati bodo relevantni za doseganje ciljev, in kako visoka mera doseganja ciljev bo dojeta kot uspeh (Hogwood in Gunn 1984, 225). Podobno o kazalnikih razmišlja tudi Kingdon (2003, 91), ki piše, da jih politični odločevalci sicer uporabljajo predvsem z dvema namenoma: za oceno, kako resen je problem in za spremljanje mogočih sprememb, ki se tičejo problema.

Samo oblikovanje kazalnika (in prepričevanje ostalih, da se z izbranim kazalnikom strinjajo) je zelo pomembno in lahko postane tudi glavna skrb, s katero se oblikovalci politik ukvarjajo, piše Kingdon (2003, 93). A avtor v svojem delu opozori še na nekaj – interpretacijo. Metodologija zbiranja informacij in kasneje interpretacija le-teh je pomemben del, ki je lahko podlaga za nadaljnje razprave (Kingdon 2003, 94).

2.3.1 Kazalniki – vez med implementacijo in evalvacijo

Že zgoraj smo navedli, da raziskovalni problem uvrščamo v fazo implementacije in tudi v evalvacijsko fazo policy procesa. Eden od argumentov za tako umestitev so kazalniki – izhajamo namreč iz tega, da so pomembni tako v fazi implementacije, kot tudi v fazi evalvacije in rečemo lahko, da delujejo kot nekakšna vez med obema fazama. V fazi implementacije je potrebno razviti tehnike za spremljanje izvajanja politike, saj se na ta način dokopljemo do informacij o učinkih, posledicah politike, ki nam bodo potem služile pri nadaljnjem odločanju (Grdešić 2006, 133). Grdešić (2006, 134) nadaljnje piše, da je uspešnost spremljanja implementacije v veliki meri odvisna prav od kvalitete kazalnikov (in statističnih informacij) - pomembno je, da se zastavljeni cilji javne politike opredelijo v kazalnikih.

Sicer pa nam ti podatki ne koristijo le v fazi izvajanja, temveč tudi v fazi vrednotenja javne politike. Določitev kriterijev in standardov pri vrednotenju pa je povezana s tem, da mora evalvator določiti vrednosti, ki jih bo zasledoval pri podajanju svoje ocene o preučevanem fenomenu (Kustec Lipicer 2009, 128). V primeru evalvacije torej bolj kot o kazalnikih govorimo o t.i. evalvacijskih standardih, definiranih kot specifični in podrobni napotki, kako v praksi operacionalizirati ključna načela oziroma kriterije (Shadish in Luellen, Vedung v Kustec Lipicer 2009, 132). Vendar pa so nedvomno kazalniki, ki so se spremljali v okviru monitoringa, podlaga za presojanje v fazi vrednotenja.

2.4 Javnopolična omrežja

Niz akterjev, ki jih povezujejo relativno stabilni, nehierarhični in po naravi medsebojno odvisni odnosi, poimenujemo javnopolitično omrežje (*policy network*). V njem si različni javnopolitični igralci delijo skupne interese na nekem javnopolitičnem področju, ter si za izpolnjevanje le-teh izmenjujejo različne vire, pri tem pa verjamejo, da je sodelovanje najboljši način za doseganje skupnih ciljev (Börzel 1997, 1). Ključna ideja uporabnosti koncepta *policy* omrežij je v tem, da se z njimi preučuje medsebojne odnose med različnimi akterji, ki se vključujejo in oblikujejo procese oblikovanja in izvajanja javnih politik (Kustec Lipicer 2002, 69). Pri tem je pomembno opozoriti na dejstvo, da v teh procesih ne sodelujejo le sami državni igralci, temveč so zanje značilne interakcije med državnimi in civilnodružbenimi akterji⁹ (Adam in Kriesi 2007, 129). Te (interakcije) so produkt potreb, ki jih imajo tako državni igralci (ti namreč potrebujejo politično podporo, legitimnost, informacije), kot tudi interesne skupine, ki si želijo dostopa do oblikovanja in izvajanja javnih politik, saj na tak način lahko uveljavijo svoje interese (Van Waarden 1992, 31).

Zaradi narave tematike, je potrebno na tem mestu izpostaviti koncept t.i. mnogonivojskih omrežij (*multi-level networks*) – tj. omrežij, ki vključujejo več političnih ravni, ki se oblikujejo zaradi rastoče medodvisnosti med nacionalnimi in mednarodnimi akterji (Atkinson in Coleman v Fink Hafner 1998, 826). Na podlagi tega, bi bilo tako tudi akterje namesto razdelitve glede na sfero, iz katere prihajajo, primernejše razdeliti glede na raven oblikovanja politik (Krašovec 2002, 8-9), in sicer na nacionalne (najpomembnejši so ministrstva ter Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko - SVLR) in nadnacionalne akterje (predvsem Evropska komisija - EK oziroma pripadajoči generalni direktorat).

2.5 Evropeizacija

Delanty in Romford (2008, 12) pišeta, da je sama evropeizacija izraz, ki ga v novejši literaturi različno uporabljajo, o njegovem pomenu pa ni soglasja. Lajh (2006, 38-39) to neopredeljenost preseže z negativistično opredelitvijo pojma - pojem opredeli tako, da pove kaj evropeizacija pravzaprav ni. Tako lahko izluščimo, da se evropeizacija osredotoča na (dejanske) učinke procesov evropskega povezovanja v državah članicah oziroma pristopnicah EU (Radaelli, Grabbe v Lajh 2006, 39). V povsem vsakdanji rabi pa s tem izrazom označujemo procese, v katerih so nacionalne politike in politični procesi vse bolj določeni s

⁹ Razlika med njimi leži v zakonitem pooblastilu za oblikovanje javnih politik, katerega imajo le državni igralci (Kotar 2007, 70).

strani agende EU in načinom prenosa norm EU v države članice (Vink v Delanty in Rumford 2008, 12). Na podoben (in enako preprost) način pojem opredeli Pollack (2010, 37), ki fenomen evropeizacije označi kot proces, v katerem EU institucije in politike vplivajo na nacionalne institucije in politike znotraj posameznih držav članic. Börzelova in Pankova (2010, 406-407) kompleksnejše opredelita, da se koncept evropeizacije lahko obravnava s treh vidikov: evropeizacija od spodaj-navzgor, evropeizacija od zgoraj-dol in poskus, ko se skuša obe perspektivi združiti. Sicer pa evropeizacija velja za asimetričen proces, katerega učinki so inkrementalni, neredni in neenakomerni (Featherstone 2003, 4). Dotakne se lahko akterjev, virov, javnopolitičnih mehanizmov, javnopolitičnega stila, norm, pravil, formalnih političnih struktur (Radaelli 2003, 36).

V diplomskem delu se bomo osredotočali predvsem na pristop zgoraj-dol (kako EU vpliva na institucije, procese, politične rezultate v državah članicah in tretjih državah). Če povzamemo Olseno (v Lajh 2006, 39-40) opredelitev 5 možnih ravni spreminjanja kot posledice evropeizacije, potem lahko v našem primeru govorimo predvsem o prodiranju institucij EU in postopkov odločanja v nacionalne sisteme vladavine.

V pogojih evropeizacije kohezijska politika velja za področje, ki je bilo veliko preučevano. (Bache 2008, 239). Študije (Anderson 1990, Bache 1999, Pollack 1997, Smith 1997) so se osredotočale predvsem na učinek opolnomočenja regionalnih enot in izzive, ki jih je prineslo načelo partnerstva (v Bache 2008, 240). Sami tako nismo zasledili dela, ki bi se osredotočalo na vidik, ki ga bomo preučevali v tej nalogi (tj. specifično na implementacijo evalvacijskih smernic EU), lahko pa rečemo, da se je tega vidika v svojem prispevku o regulativni vladavini (*Regulatory Governance*) dotaknil Levi-Faur (2008). Regulacijo je avtor opredelil kot promulgacijo avtoritarnih pravil, pospremljenih z mehanizmi za monitoring in promocijo usklajenosti s temi pravili (2008, 203). Sicer pa na dejstvo, da lahko govorimo o evropeizaciji tudi s tega vidika, v svoji definiciji evropeizacije namiguje tudi Radaelli (v Levi-Faur 2008, 103), ki pravi, da evropeizacija sestoji iz procesov konstrukcije, difuzije in institucionalizacije formalnih in neformalnih pravil, procedur, stilov, »načinov, kako nekaj narediti« itd., ki so najprej definirane in konsolidirane na ravni policy procesa EU, nato pa inkorporirane v logiko domačega okolja.

3 ZNAČILNOSTI IN KAZALNIKI KOHEZIJSKE POLITIKE

3.1 Kohezijska politika

»Namen regionalne politike EU je zmanjšanje pomembnih ekonomskih, socialnih in teritorialnih neskladij, ki še obstajajo med evropskimi regijami« je zapisano na spletni strani EK (EK 2011a). Stremi torej k izboljšanju razmer, ki vladajo znotraj določene teritorialne enote, ki ima bodisi nižjo gospodarsko rast, višjo stopnjo brezposelnosti ali nižjo stopnjo bruto družbenega proizvoda glede na druge primerljive teritorialne enote (Bourne v Lajh 2006, 101). Zasnovana je tako, da se prispevki posamezne države v evropski proračun porazdelijo med manj razvite regije. Vsaka država članica tako dobi svoj del sredstev proporcionalno s kriteriji upravičenosti do sredstev skladov pomoči (Lajh 2006, 101-102). Zaradi tega kohezijska politika velja za izraz solidarnosti EU z njenimi manj razvitimi državami in regijami, ki delajo v okviru integriranih programov, za podporo tako trajnostnega razvoja samih regij, kot tudi EU kot celote. V podporo navedenemu se tako trudi izvabiti najboljše v vsaki regiji, narediti vse regije bolj konkurenčne in ustvariti več in boljša delovna mesta (EK 2011b).

Kohezijska politika se je sicer začela razvijati (že) z ustanovitvijo Evropske gospodarske skupnosti leta 1957 – tega leta sta tudi bila ustanovljena dva sklada, ki sta začela izvajati ukrepe, katerih cilj je bil zmanjšanje razlik v razvitosti in življenjskem standardu. Osnove prave kohezijske politike so sicer bile postavljene s sprejetjem Enotne evropske listine, pomemben delež pa je k krepitvi prizadevanj za socialno in gospodarsko kohezijo dala še Maastrichtska pogodba (Mrak et al. 2004, 30-31). Politika je do sedaj bila štirikrat podvržena reformiranju, in sicer leta 1988, 1993, 1999 in nazadnje leta 2007 (reformne so bile potrebne predvsem zaradi vstopa novih članic) (Brunazzo 2010, 297).

Spomniti velja še to, da kohezijska politika ni (le) ena od politik EU, temveč združuje pod svoje okrilje različne politike (Lajh 2009, 190). Tako je že na začetku naloge bilo omenjeno, da ne govorimo le o kohezijski politiki kot taki, temveč tudi o zaposlovalni, izobraževalni itd.

3.2 Izvajanje kohezijske politike

Vsaka država članica EU mora za izvajanje kohezijske politike, skladno z normativnimi podlagami EU, pripraviti programske dokumente na dveh hierarhičnih ravneh. Na prvi ravni se tako pripravi t.i. Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO), na drugi ravni pa operativni

programi (SVLR 2011b). 27. člen Uredbe Sveta 1083/2006 določa, da mora država članica predložiti NSRO, ki zagotavlja, da je pomoč iz skladov usklajena s strateškimi smernicami Skupnosti o koheziji. Prav tako pa opredeljuje povezavo med prednostnimi nalogami Skupnosti na eni strani, in nacionalnim programom reform na drugi strani. NSRO Slovenije tako postavlja celovito strategijo za uporabo sredstev kohezijske politike, vključno z opredeljenimi cilji in predvidenimi učinki (SVLR 2008b, 7). V okviru le-tega država opravi analizo stanja, opredeli mehanizme za doseganje ciljev, določijo pa se tudi operativni programi (število le-teh) in finančna razdelitev. NSRO je tako podlaga za pripravo dokumentov na drugi ravni, tj. operativnih programov. V okviru evropske kohezijske politike je Slovenija za programsko obdobje 2007-2013 pripravila 3 operativne programe, in sicer: Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture ter Operativni program razvoja človeških virov, ki ga v nadaljevanju podrobneje opisujemo (SVLR 2011b).

3.3 Instrument izvajanja kohezijske politike – Evropski socialni sklad

Za izvajanje kohezijske politike skrbijo naslednji finančni instrumenti (Mrak et al. 2004, 34-35): Strukturni skladi, Kohezijski sklad, Evropska investicijska banka, drugi instrumenti (npr. EURATOM), predpristopna pomoč.

Eden od štirih Strukturnih skladov je Evropski socialni sklad - ESS (ang. *European Social Fund - ESF*), ki je temeljni instrument izvajanja preučevanega OP RČV. ESS je bil ustanovljen leta 1957 z namenom zmanjšati razlike v bogastvu in življenjskih standardih v državah članicah EU, ter posledično za spodbujanje gospodarske in socialne kohezije (EK 2011c). Sofinancira projekte, ki so namenjeni spodbujanju zaposlovanja mladih, dolgoročno brezposelnih, težje zaposljivih oseb. Namen sklada je torej izboljšati zaposljivost teh skupin z strateškimi dolgoročnimi programi, nadgradnjo delovnih kompetenc in spodbujanjem podjetniške iniciative (Falkner 2010, 284). Naloge ESS so tako razvijanje aktivne politike zaposlovanja, promocija socialne vključenosti in vseživljenjskega učenja, zagotavljanje enakih možnosti pri zaposlovanju med spoloma (Collins 2001, 427).

V programskem obdobju 2007-2013 bo iz ESS državam članicam EU in regijam za doseganje opredeljenih ciljev razdeljenih približno 75 milijard evrov (SVLR 2011c).

3.4 Kazalniki v kohezijski politiki¹⁰

Kazalnik je mogoče definirati kot merjenje cilja, ki ga je potrebno doseči, kot zbrana sredstva, dosežen učinek, merilo kakovosti ali spremenljivko konteksta. Vse to opredeljuje pojem kazalnik na spletni strani o regionalni politiki¹¹ (Evalsed 2008a). Kazalnik proizvaja kvantificirane informacije z namenom, da se igralci lažje pogajajo, komunicirajo in sprejemajo odločitve, lahko nadaljnje preberemo, kvantificiran pa je tisti element, kateri se šteje kot pomemben za monitoring in evalvacijo programa (Evalsed 2008a).

V kohezijski politiki se sicer srečamo z različnimi tipi kazalnikov, na primer: v zvezi s primerljivostjo informacij ločimo specifične, splošne in osnovne kazalnike, v povezavi z obsegom informacij ločimo kontekstualne in programske kazalnike, v zvezi s fazami dokončanja programa pa poznamo kazalnike virov, rezultatov, učinkov in vplivov itd (Evalsed 2008a). Da bi bili kazalniki bili čim bolj uporabni je zaželeno, da imajo naslednje karakteristike: definicija kazalnika mora biti tesno povezana z javnopolitičnim ciljem; meritve kazalnika se morajo izvajajo redno; potrebno je sprejeti določene ukrepe za zagotovitev zanesljivosti zbranih podatkov (Evalsed 2008a). Za večjo uporabo pa je pomembno tudi, da se kakovost kazalnikov nenehno izboljšuje, nekatera od meril kakovosti kazalnikov so tako na primer naslednja: kazalniki morajo biti taki, da je program zmožen prinesiti spremembo v vrednost kazalnika; rezultati, ki jih dobimo z uporabo kazalnikov, morajo biti zanesljivi in verodostojni; kazalniki morajo pokrivati dovolj velik del ukrepov; sistem mora zagotavljati dobro ravnotežje med kazalniki različnih kategorij (Evalsed 2008b).

Izkušnje so sicer pokazale, da je kazalnike kohezijske politike težko izbrati – eden od razlogov je tudi multisektorska narava le-te. Oblikovalci težijo k merjenju vsega in k oblikovanju takega sistema kazalnikov, ki je pretežak in nefunkcionalen. Predlogi EK zato

¹⁰ Kazalnikov kohezijske politike ne smemo zamenjevati z drugimi kazalniki, na primer s kazalniki, ki se uporabljajo pri odprti metodi koordinacije (OMK). Kazalniki OMK in pripadajoče ciljne vrednosti so določeni na ravni EU in so enaki za vse države članice, medtem ko so kazalniki kohezijske politike določeni na nacionalni ravni in zaradi tega različni od države do države (iz tega so izvzeti le t.i. *core* kazalniki), saj si vsaka država postavi svoje cilje na tistih področjih, za katere oceni, da so v zaostajanju, ciljne vrednosti so prav tako določene s strani držav. Kazalniki kohezijske politike tako niso predmet primerjalnih študij. Šše ena razlika pa je ta, da so kazalniki kohezijske politike programski kazalniki – torej merijo napredek v doseganju ciljev, ki jih je zastavil določen (operativni) program. Primer: kazalnik OMK je zastavil cilj, da bi v EU do leta 2010 morale imeti srednješolsko izobrazbo najmanj 85% dvaindvajsetletnikov, Slovenija pa si je v svojem OP RČV 2007–2013 s tega področja zastavila kazalnik povprečno število ur izobraževanja na zaposlenega v podprtih projektih po zaključku projekta.

¹¹ Isto definicijo najdemo v temeljnem usmeritvenem dokumentu o kazalnikih na ravni EK, t.i. Delovnem dokumentu št. 2, o katerem bomo govorili še kasneje.

težijo k omejevanju velikosti sistema kazalnikov in k uporabi splošnih (ang. *core*) kazalnikov (Evalsed 2008c).

3.4.1 Usmeritveni dokumenti EK in Slovenije

Kot lahko razberemo, daje EK veliko napotkov v zvezi s tem, kakšni naj bi bili kazalniki. Da bi pomagala državam članicam pri izvajanju teh aktivnosti, je EK za to programsko obdobje pripravila tudi nekaj usmeritvenih dokumentov – za potrebe te diplomske naloge bomo omenili (samo) tri t.i. okvirne smernice o metodah vrednotenja¹², in sicer (EK 2010):

- smernice na temo ex-ante evalvacije: Delovni dokument št. 1 (2006);
- smernice na temo monitoringa in vrednotenja kazalnikov: Delovni dokument št. 2 (2006);
- smernice na temo evalvacije skozi programsko obdobje: Delovni dokument št. 5 (2007).

Vsi tri navedeni dokumenti se dotikajo kazalnikov, glaven pa je Delovni dokument št. 2. Sicer pa lahko razberemo, da EK daje velik pomen tudi vrednotenju - v glavni uredbi Sveta, ki določa kontekst izvajanja kohezijske politike (Uredba Sveta št. 1083/2006) je temu posvečeno poglavje znotraj naslova učinkovitost. Člen 47 omenjene uredbe tako določa, da je »namen vrednotenja izboljšati kakovost, učinkovitost in doslednost pomoči iz skladov ter strategijo in izvajanje operativnih programov v zvezi s posebnimi strukturnimi težavami, ki vplivajo na zadevne države članice in regije, obenem pa upoštevati cilj trajnostnega razvoja in ustrezne zakonodaje Skupnosti glede vpliva na okolje in strateške okoljske presoje.« V principu omenjena uredba (člen 48) omenja štiri vrste vrednotenj: predhodna vrednotenja, vrednotenja, ki so povezana s spremljanjem programov (odgovornost držav članic), t.i. strateška vrednotenja in naknadna vrednotenja (odgovornost EK).

Ne samo EK, tudi Slovenija je sprejela kar nekaj dokumentov, ki dajejo napotke za izvajanje procesov spremljanja in vrednotenja – relevantni so na primer naslednji dokumenti: Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 (2010); Smernice organa upravljanja za vrednotenje operativnih programov v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (2008); Načrt vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007–2013: cilj 1 (2008) (SVLR 2011a).

¹² *Indicative Guidelines on Evaluation Methods.*

4 OPERATIVNI PROGRAM RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV 2007–2013

»OP RČV za obdobje 2007–2013 je skupni programski dokument Slovenije in EU, ki je sprejet na predlog države članice, po uskladitvi z EK, ko slednja sprejme odločitev o potrditvi ter ga obe s partnerici tudi skupaj izvajata in financirata« (SVLR 2008b, 7). OP RČV kot tak predstavlja izvedbeni načrt za črpanje sredstev. V njem država članica opredeli skladen niz prednostnih nalog, kar naj bi dosegla s pomočjo iz enega sklada (Uredba Sveta št. 1083/2006), v tem primeru iz ESS. Izhaja iz krovnega dokumenta NSRO, ki je kot tak izhodišče za pripravo OP RČV (in tudi vseh ostalih operativnih programov), poleg tega, pa OP RČV temelji tudi na Strategiji razvoja Slovenije, Državnem razvojnem programu in nekaterih drugih dokumentih¹³ (SVLR 2008b, 7).

Cilj trenutnega (in obravnavanega) OP RČV je »vlagati v ljudi, katerih človeški kapital bo zagotavljal večjo stopnjo inovativnosti, zaposljivosti in gospodarske rasti, kar je tudi najboljši način za večjo zaposlenost, socialno vključenost, zmanjšanje regionalnih razlik in visok življenjski standard« (SVLR 2011č).

4.1 Razvojne prioritete in prednostne usmeritve OP RČV

OP RČV za obdobje 2007–2013 izpostavlja 6 razvojnih prioritet¹⁴, znotraj le-teh pa 14 prednostnih usmeritev¹⁵ (skupaj z nosilci aktivnosti jih povzemamo v Prilogi A). V diplomskem delu se, kot že rečeno, osredotočamo predvsem na prve tri opredeljene razvojne prioritete in prednostne usmeritve, ki se pod te umeščajo:

- I. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti: »cilj razvojne prioritete je vzpostavljanje prilagodljivega in konkurenčnega gospodarstva z vlaganji v razvoj človeških virov za pridobitev znanj in spretnosti z usposabljanjem, izobraževanjem, štipendiranjem ter povezovanjem gospodarske, izobraževalne, razvojno-raziskovalne in zaposlovalne sfere« (SVLR 2008b, 66).
- II. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih: »cilj razvojne prioritete je izboljšanje pogojev vstopa na trg dela in v zaposlenost iskalcev zaposlitve in neaktivnih oseb« (SVLR 2008b, 72).

¹³ Več v samem OP RČV (SVLR 2008b).

¹⁴ Razvojna prioriteta je v 3. členu Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013 opredeljena kot »prednostna os« ali prednostna naloga v OP, ki vključuje eno ali več prednostnih usmeritev in ima posebne merljive cilje.

¹⁵ 3. člen Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013 definira prednostno usmeritev kot skupino povezanih operacij, predstavlja pa izhodiščno raven planiranja v državnem proračunu (evidenčni projekti) ter osnovno raven vsebinskega in finančnega upravljanja sredstev kohezijske politike.

- III. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja: »cilj razvojne prioritete je razvoj človeških virov za delo in življenje v družbi, temelječi na znanju, s posodabljanjem sistemov izobraževanja in usposabljanja ter spodbujanjem vseživljenjskega učenja« (SVLR 2008b, 77).

Pod naštetimi razvojnimi prioritetami se srečamo s štirimi nosilci aktivnostmi oziroma štirimi ministrstvi: Ministrstvom za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ), Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo (MVZT), Ministrstvom za šolstvo in šport (MŠŠ) ter Ministrstvom za gospodarstvo (MG). Navedena ministrstva so t.i. posredniška telesa (v nadaljevanju PT), tj. neposredni proračunski uporabniki, ki jim organ upravljanja lahko v izvajanje prenese določene naloge (3. in 4. člen Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013, v nadaljevanju Uredba. Več o nalogah PT v 6. členu Uredbe). Organ upravljanja (v nadaljevanju OU) je SVLR (4. člen Uredbe) – naloga OU je, da zagotavlja učinkovitost in pravilnost izvajanja operativnih programov, ter usmerja in nadzoruje PT pri izvajanju operativnih programov (več o nalogah in odgovornostih OU v 5. členu Uredbe).

4.2 Kvantificirani cilji in uspešnost doseganja le-teh

Skupni kvantificirani cilji so opredeljeni v NSRO za vse tri operativne programe, posebej OP RČV pa naj bi prispeval k (SVLR 2008b, 60): rasti BDP, ki naj bi bila v povprečju višja za 0,75%; skupnemu številu ustvarjenih bruto delovnih mest iz naslova ukrepov kohezijske politike 33.900; povečanju stopnje zaposlenosti, ki naj bi se skladno z napovedjo NSRO povečala s 65,9% za 1,7%; znižanju stopnje registrirane brezposelnosti z 10,2% za 2,2%; zmanjšanju razlike med moško in žensko stopnjo brezposelnosti, ki trenutno znaša 3,6% za 10%; povečanju deleža inovativnih podjetij v Sloveniji z 21 na 44%; zaustavitvi negativnega trenda povečevanja regionalnih razlik. Uspešnost¹⁶ doseganja navedenih strateških ciljev se bo ugotavljala na osnovi kazalnikov (SVLR 2008b, 60), katere predstavljamo v nadaljevanju naloge.

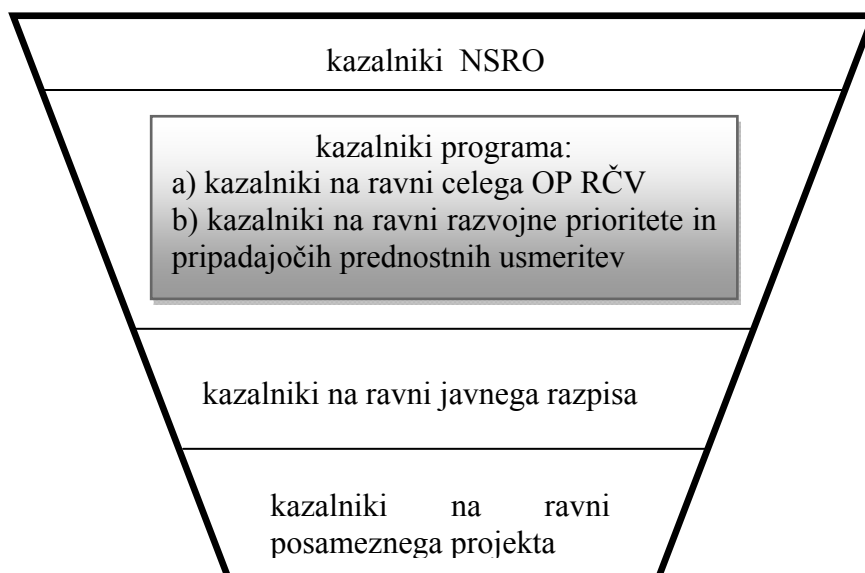
¹⁶ Če napisano povežemo s fazo evalvacije, potem lahko rečemo, da je uspešnost evalvacijski kriterij, kazalniki pa so evalvacijski standardi.

5 KAZALNIKI OPERATIVNEGA PROGRAMA RAZVOJA ČLOVEŠKIH VIROV ZA OBDOBJE 2007-2013

5.1 Hierarhija kazalnikov

Ko smo do sedaj pisali o kazalnikih OP RČV, smo imeli v mislih »glavne« kazalnike – to je kazalnike na ravni celotnega operativnega programa in kazalnike, ki se uvrščajo pod posamezne razvojne prioritete in tem pripadajoče prednostne usmeritve (rekli jim bomo tudi kazalniki programa, kot takega). A poleg teh kazalnikov obstajajo še drugi. Pod raven prednostne usmeritve se tako na primer uvrstijo kazalniki na ravni javnega razpisa in posameznega projekta, nad raven kazalnikov samega operativnega programa pa bi lahko uvrstili kazalnike, določene na ravni NSRO (SVLR 2007, 73).

Slika 5.1: Hierarhija kazalnikov



Vir: lasten prikaz

Določanje kazalnikov na vseh ravneh, razen na ravni javnega razpisa, je obvezno. Na ravni razpisa jih sicer lahko oblikujejo, ampak je to zgolj okvirna vrednost njim v pomoč, saj jih ne zahtevajo, je povedala ga. Mesec (Priloga C). Na ravni projekta teh kazalnikov dostikrat niti ne morejo uporabiti, je še dodala (Priloga C). Iz navedenega lahko torej sklepamo, da so sicer kazalniki med seboj (bolj ali manj) usklajeni in prehajajo iz bolj splošnejše, generalne ravni, določene v NSRO, do programskih kazalnikov, določenih na ravni najprej OP RČV, nato na ravni razvojnih prioritet, ter do kazalnikov, določenih na ravni projekta¹⁷. Sistem kazalnikov

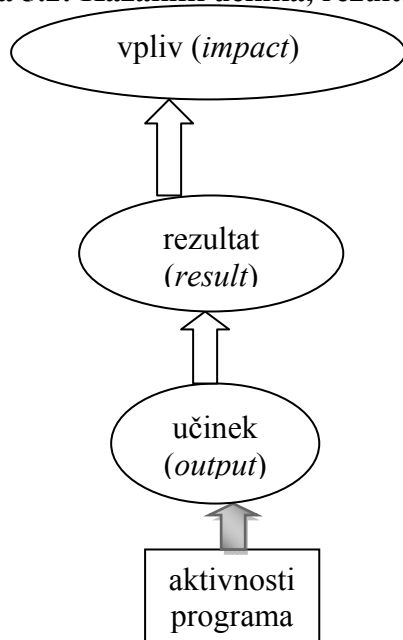
¹⁷ Primer, ki ga je navedla ga. Mesec (gre se za usklajenost kazalnika na ravni programa in kazalnika na ravni projekta): »Recimo če gledamo št. storitev v e-upravi dosegljivih na svetovnem spletu – zraven projekta bomo

je tako zelo kompleksen, zato se bomo tudi še v nadaljevanju osredotočali (samo) na kazalnike programa.

5.2 O kazalnikih na ravni operativnega programa ter razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev

Že uvodoma je bilo povedano, da je na ravni celotnega operativnega programa opredeljenih 9 kazalnikov, na ravni posameznih prvih treh razvojnih prioritet pa se srečamo z 35 kazalniki (seznam vseh kazalnikov je dostopen v Prilogi B). Slednji so razporejeni v tri skupine na kazalnike učinka, rezultata in vpliva. Ga. Mesec s SLVR je obrazložila: »Učinek je tisto neposredno kar mi financiramo, mora odražati aktivnost, rezultat je pa spet na višji ravni, vpliv pa je tako, da se niti na ravni projekta ne more meriti« (Priloga C). Sicer pa tako opredelitev kazalnikov na navedenih treh ravneh določa Delovni dokument EK št. 2¹⁸ (z označbami *output*, *result* in *impact*). Naveden dokument opredeljuje kazalnik učinka kot kazalnik, ki se

Slika 5.2: Kazalnik učinka, rezultata in vpliva



nanaša na aktivnost in kot tak predstavlja neposreden rezultat določene operacije. Kazalnik rezultata se nanaša na neposredne in takojšnje učinke/posledice, ki jih prinaša program, kazalnik vpliva pa se osredotoča na posledice programa, ki so nad takojšnjimi učinki (EK 2006b, 6). Ne glede na to pa ima vsak kazalnik OP RČV določeno izhodiščno in ciljno vrednost.

Vir: po EK (2006b, 7).

V nadaljevanju opisujemo celoten potek oblikovanja kazalnikov ter ponujamo vpogled v dogajanje po vzpostavitvi kazalnikov.

mi oblikovali nov kazalnik, npr. št. novih storitev, ki ste jih razvili in bomo potem iz projekta te sešteli in dali na programsko raven« (Priloga C).

¹⁸ *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators.*

5.3 Oblikovanje kazalnikov

Na podlagi intervjujev (Priloge Č - F) ter Načrta vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007–2013: cilj 1 (SVLR 2008a, 8), lahko o samem postopku oblikovanja kazalnikov na ravni razvojnih prioritet povemo naslednje:

- ♦ kazalnike določajo PT, vsako na svojem področju;
- ♦ PT se držijo razvojnih strategij, ki jih je predhodno določila EK;
- ♦ kazalniki so določeni na podlagi načrtovanih instrumentov – odražati morajo tiste aktivnosti, ki so v operativnem programu predvidene;
- ♦ kazalniki so oblikovani (tudi) tako, da odražajo skupne cilje, NSRO (usklajeni so tudi z drugimi dokumenti);
- ♦ ko so kazalniki okvirno določeni, sledijo bilateralna in multilateralna srečanja med PT (resorji) in OU (s vsebinskim sektorjem in t.i. skupino za vrednotenje), kjer se le-ti lahko še malo prilagodijo/spremenijo;
- ♦ po uskladitvi in potrditvi, najprej na ravni interdisciplinarne skupine in nato še nadzornega odbora, OU osnutek operativnega programa s kazalniki pošlje EK;
- ♦ EK poda svoje pripombe in operativni program znova pošlje OU;
- ♦ OU po potrebi znova skliče sestanke z resorji – kazalnike se po potrebi popravi;
- ♦ usklajevanja potekajo do končne verzije operativnega programa;
- ♦ postopek se zaključi, ko je operativni program sprejet s strani EK.

Razberemo lahko, da so resorna ministrstva sama zadolžena za oblikovanje kazalnikov – pri tem izhajajo bodisi iz že obstoječih kazalnikov¹⁹, bodisi iz usmeritev EK (ta namreč določa tudi nabor t.i. *core* kazalnikov), usklajeni oziroma izhajati pa morajo biti tudi z NSRO-jem. Ko se o kazalnikih dogovori na ravni PT, nabor le-teh pregleda OU. Če se OU z naborom ne strinja oziroma ima kakšne pripombe, potekajo nato usklajevanja med SVLR in ministrstvom. Po uskladitvi s SVLR mora kazalnike potrditi še EK.

Na posredovan osnutek OP RČV 2007–2013, je po pripovedovanju g. Jenka s SVLR, EK podala pripombe na kazalnike (da je EK podala vsebinske pripombe na kazalnike je potrdil tudi g. Karlovčec, Priloga D). Povedal je, da so se o kazalnikih kar nekaj časa morali dogovarjati. Ti, ki so napisani, so »konsenz oziroma skupni rezultat obeh strani« (Priloga Č).

¹⁹ 4. vprašanje vprašalnika (Priloga G) je anketirance spraševalo o tem, ali so kazalnike že prej spremljali oziroma ali so le-ti bili že prej vzpostavljeni. 3 so označili prvo možnost (*da, vzpostavljeni so bili že prej*), 5 pa zadnjo (*nekateri da, nekateri ne*).

O vplivu EK pri določanju kazalnikov smo spraševali tudi v vprašalniku - anketiranci so se večinoma strinjali, da je vpliv EK pri določanju kazalnikov bil srednji (Priloga G).

Zakaj pa se kazalniki sploh vzpostavijo? Izmed petih ponujenih odgovorov v vprašalniku, sta največ odgovorov prejeli možnosti *zato, da lahko aktivnosti na koncu ovrednotimo (evalvacija)* in *zaradi učinkovitejšega nadaljnjega načrtovanja aktivnosti*. 3 osebe so označile še možnost *zato, da se aktivnosti lažje spremljajo*, 1 odgovor pa je prejela možnost *zaradi zahtev EK* (Priloga G). Večina anketirancev je sicer delila mnenje, da so kazalniki *zelo pomemben dejavnik, ki lahko vpliva na uspešno izvajanje aktivnosti OP RČV* (ta odgovor je izbralo 7 anketirancev), le eden je menil, da *nimajo pomembnejšega vpliva na aktivnosti* (Priloga G). G. Jenko je na postavljeno vprašanje odgovoril takole: »Namen, s katerim so vzpostavljeni je ravno to, da po eni strani veš ali je denar, ki ga uporabljaš, uporabljen učinkovito in prispeva k doseganju rezultatov, ki si si jih zamislil...« (Priloga Č). Kritičen do poudarjanja finančne plati izvajanja kohezijske politike, je g. Karlovčec namen kazalnikov označil kot poudarek k vsebinskim dosežkom izvajanja (Priloga D).

5.3.1 Določanje ciljnih vrednosti

Del postopka oblikovanja kazalnikov je tudi določanje ciljnih vrednosti, za kar so pristojna ministrstva sama (Priloga C). Na vprašanje o tem, kako je potekalo določanje ciljnih vrednosti za leto 2013, mi je predstavnica MŠŠ odgovorila, da so skrbniki sami presodili kakšne naj bodo ciljne vrednosti (Priloga E). Na MG pa so na isto vprašanje odgovorili, da so enostavno izračunali (za kazalnik število prehodov kvalificiranega kadra v gospodarstvo oziroma med gospodarstvom): ocenili so, da je možnih 80 takih prehodov letno, nato pa to vrednost zmnožili ter jo na koncu malo zmanjšali²⁰.

A na postavljanje ciljnih vrednosti je vplivala tudi EK. G. Karlovčec s SVLR je v intervjuju povedal: »Ne samo, da je podajala vsebinske pripombe glede kazalnikov, pač pa je vplivala na ciljne vrednosti ključnih kazalnikov (npr. velikokrat je bil s strani EK podan komentar »lacking ambition« pri določenih ciljnih vrednostih)« (Priloga D). Sicer pa so ciljne vrednosti temeljile (tudi) na izvajanju Enotnega programskega dokumenta 2004-2006 ali na izvajanju drugih nacionalni programov, je še povedal g. Karlovčec (Priloga D).

²⁰ Vir: lastni zapisi, snemanje na intervjuju ni bilo dovoljeno.

Še posebej pa nas je glede določanja vrednosti kazalnikov za leto 2013, zanimalo kako so oblikovalci določali ciljne vrednosti pri tistih kazalnikih, za katere podatka o začetni vrednosti ni bilo oziroma ni bil znan²¹. Odgovoriti nam je znala le ena intervjuvanka, ki je povedala, da so v tem primeru uporabili študije, ali pa se zgledovali po izkušnjah iz drugih držav članic (Priloga F).

Zanimalo nas je tudi, ali sledijo kakšne sankcije v primeru, če ciljna vrednost ni dosežena. G. Karlovčec je povedal:

Postavili ste zanimivo vprašanje – kaj se zgodi v primeru nedoseganja ciljne vrednosti kazalnikov – lahko vam podam izkušnje pri zaključevanju Enotnega programskega dokumenta – v kolikor ciljna vrednost ni bila dosežena, je država članica pripravila ustrezno utemeljitev, zakaj je do tega prišlo. Finančnih ali kakšnih drugih sankcij zaradi tega s strani EK ni bilo, ker bi praviloma lahko država članica, po mojem mnenju, zahtevala dodatna finančna sredstva v primeru preseganja ciljnih vrednosti (Priloga D).

Je pa govora o tem že bilo, in ti pogovori se bodo še nadaljevali, je bila mnenja ga. Mesec (Priloga C).

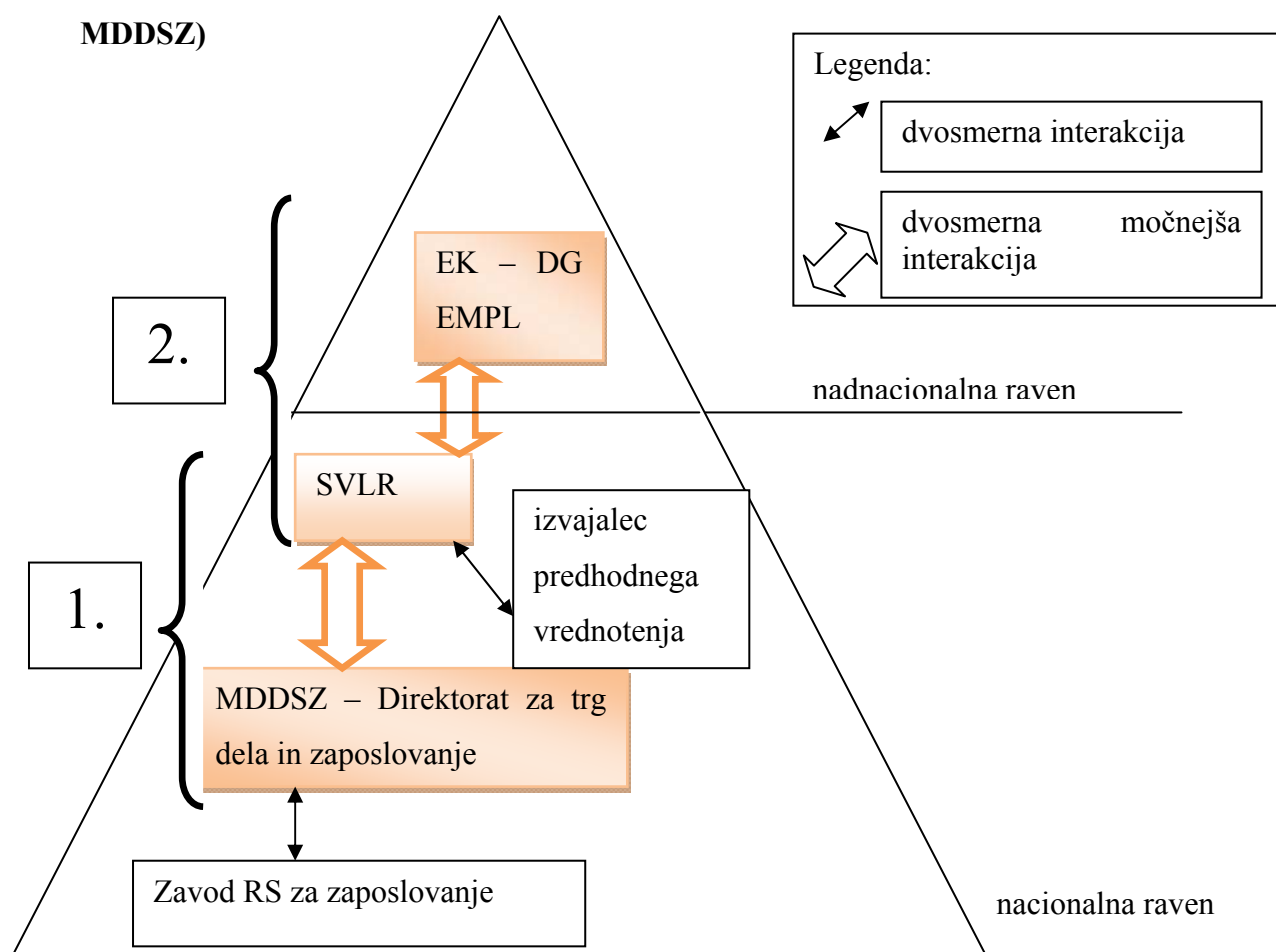
5.3.2 Akterji Omrežja oblikovanje kazalnikov

Eden od raziskovalnih ciljev diplomskega dela je tudi opredeliti akterje, ki sodelujejo pri oblikovanju kazalnikov, opredeliti interakcije med njimi ter ugotoviti, kdo od njih ima ključno vlogo. Akterji tvorijo javnopolitično omrežje, ki smo ga poimenovali »Omrežje oblikovanja kazalnikov«. Vse akterje navedenega omrežja prikazujemo v spodnji piramidi – kot vidimo, lahko govorimo o multinivojskem omrežju²².

²¹ Razlog za to je bodisi nespremljanje kazalnika, bodisi nova aktivnost (Priloga Č).

²² Prikaz je sicer narejen na primeru oblikovanja kazalnikov na MDDSZ, lahko pa ga projeciramo tudi na ostala posredniška telesa (s pripombo, da na primer namesto Zavoda RS za zaposlovanje sodeluje kakšna druga enota).

Slika 5.3: Prikaz interakcij med akterji Omrežja oblikovanje kazalnikov (primer MDDSZ)



Vir: Lasten prikaz narejen na podlagi intervjujev

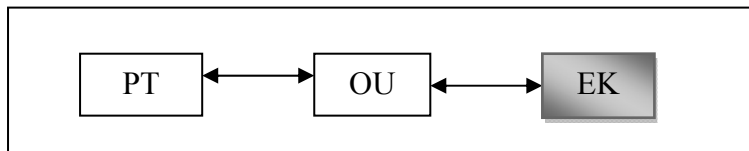
Iz Slike 5.3 je razvidno, da so glavni akterji, ki sodelujejo pri oblikovanju Zavod RS za zaposlovanje, pristojno ministrstvo oziroma organizacijska enota (v tem primeru je to na primer Direktorat za trg dela in zaposlovanje), SVLR, izvajalec predhodnega vrednotenja in EK oziroma pristojni generalni direktorat (na vprašanje o tem, kdo je sodeloval pri oblikovanju kazalnikov, so intervjuvanci največkrat omenili le SVLR in PT – glej Prilogo E in F). Omrežje tako vključuje 5 akterjev, od teh je 1 nadnacionalni.

Razberemo lahko, da je mogoče govoriti predvsem o dveh komunikacijskih tokih: prvi teče med MDDSZ in SVLR, drugi pa med SVLR in EK – tu poteka glavnina interakcij. Ob tem vstopata v ti dve razmerji še dva igralca – PT pri oblikovanju kazalnikov pomaga Zavod RS za zaposlovanje, kot akterja pa dojemamo tudi izvajalca prehodnega vrednotenja²³, saj je

²³ Izvajalec predhodnega vrednotenja je bil Oikos, svetovanje za razvoj, d.o.o. (Poročilo o predhodnem vrednotenju za Operativni program razvoja človeških virov 2007–2013: končno poročilo 2007).

(tudi) ta opozoril na napake²⁴ in tako prispeval k (pre)oblikovanju kazalnikov. Odnosi med akterji so kooperativne narave, niso si pa vsi enakovredni, kar razberemo že iz prikazanega toka interakcij med njimi – dejansko lahko tako govorimo o 3 centrih (omrežje je torej

Slika 5. 4: Trije glavni akterji omrežja in interakcije med njimi



Vir: lasten prikaz

policentrično). Ne glede na to, pa eden od intervjuvancev vseeno izpostavlja

vpliv EK kot prevladujoč vpliv v postopku oblikovanja kazalnikov (Priloga D).

5.4 Spremljanje kazalnikov

Po oblikovanju kazalnikov sledi spremljanje le-teh. Načrt vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007–2013: cilj 1 (SVLR 2008a, 8) določa, da PT, drugi agenti in upravičenci sodelujejo tako, da posredujejo podatke vsebinskemu sektorju OU v skladu z navodili OU za poročanje. Vsebinski sektor OU posreduje podatke naprej skupini za vrednotenje v skladu s smernicami za vrednotenje in navodili organa upravljanja za poročanje – le-ta nato pripravi poročila o vrednotenju.

Strogo rečeno torej spremljanje izvajanja kazalnikov izvajajo PT sama. To razberemo tudi iz priročnika enega izmed posredniških teles²⁵, ki jasno določa, da nalogo spremljanja doseganja indikatorjev opravlja eden od zaposlenih²⁶. Sicer pa samo spremljanje vključuje evidentiranje napredka (izvedenih aktivnostih), napoved izplačil in dodatnih aktivnosti ter spremljanje in odpravljanje tveganj v izvajanju (SVLR 2010b, 22).

5.5 Spreminjanje kazalnikov

Kazalniki se lahko v vmesnem obdobju tudi spremenijo – spremembo dopušča 33. člen Uredbe Sveta 1083/2006. To se lahko zgodi v primeru pomembnih socialno-gospodarskih sprememb; z namenom boljšega ali drugačnega upoštevanja večjih sprememb v Skupnosti,

²⁴ Izvajalec je v sklopu prvega poročila o predhodnem vrednotenju ugotovil, da na ravni programa ni bilo dovolj jasnih kazalnikov oziroma so bili pomanjkljivi. Te pomanjkljivosti so nato bile odpravljene (SVLR 2008b, 13).

²⁵ Iz Priročnika Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pri izvajanju postopkov v okviru Evropskega socialnega sklada za programsko obdobje 2007–2013 (2010).

²⁶ V Službi za ESS na MDDSZ je to na primer delovno mesto Svetovalec za evalvacije (Priročnik Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pri izvajanju postopkov v okviru Evropskega socialnega sklada za programsko obdobje 2007-2013 2010, 30).

nacionalnih ali regionalnih prednostnih nalog; če vrednotenje odkrije znatno odstopanje od prvotno zastavljenih ciljev; ob težavah pri izvajanju (Uredba Sveta 1083/2006).

Ali je potrebna sprememba kazalnika, pokažejo letna poročila, kjer pa so spremembe upravičene, se kazalnik spremeni, je povedal g. Jenko (Priloga Č). Spremembe kazalnikov so torej povezane s spremljanjem izvajanja – to pokaže napredek kazalnika v pomikanju proti opredeljeni ciljni vrednosti. Tako lahko sklepamo, da so spremembe mogoče tam, kjer bodisi vidimo zaostajanje ali pa preseganje vrednosti kazalnika.

Slovenija je letos zaprosila za spremembo dveh kazalnikov:

V osnutku Letnega poročila o izvajanju OP RČV za leto 2010 (posredovan je bil na Evropsko komisijo junija 2011) je podan predlog za spremembo dveh kazalnikov in sicer gre v obeh primerih za previsoko postavljeno ciljno (za leto 2013) vrednost, konkretnije je pri prvem primeru šlo za tehnično oz. pravopisno napako (št. vključenih oseb v stipendijske sheme), pri drugem pa se pojavljajo vsebinske in postopkovne težave pri implementaciji vsebine (št. prehodov raziskovalcev iz akademske sfere v gospodarstvo) (Priloga D).

5.6 Vrednotenje kazalnikov

Poleg tega, kako se kazalniki oblikujejo, nato spremljajo, vmes (če je potreba) tudi spreminjajo, lahko govorimo tudi o vrednotenju (nekaj smo sicer že omenili v točki o spremljanju kazalnikov – kot smo že poudarili, strogo ločevanje implementacije in evalvacije ni mogoče). G. Jenko z organa upravljanja je povedal, da bodo kazalniki na koncu tudi sami ovrednoteni – ugotavljali bodo, ali so bili spremljani, ali so prispevali k ciljem, kakšni so bili njihovi vplivi (Priloga Č).

5.7 Proces oblikovanja in uporabe kazalnikov

Če povzamemo povedano: trdimo, da lahko govorimo o procesu oblikovanja in uporabe kazalnikov, ki zavzema 4 faze: fazo oblikovanja, spremljanja, spreminjanja in vrednotenja kazalnikov (pod pojem uporaba smo torej skrčili ostale tri faze).

Slika 5.5: Proces oblikovanja in uporabe kazalnikov



Vir: Lastno delo

Z ugotovitvami se je strinjal tudi g. Karlovčec, ki pa je povedal, da bi morda pred samim oblikovanjem kazalnikov dodal še točko opredelitev ciljev – tudi zato, ker je po njegovem mnenju »kazalnik oziroma njegova dosežena vrednost kvantificirana informacija o tem, ali sledimo zastavljenim ciljem ali so se pojavila odstopanja v pozitivni ali negativni smeri« (Priloga D). Tako lahko Sliko 5.5 v spremenjeni obliki prikažemo takole:

Slika 5.6: Modificiran proces oblikovanja in uporabe kazalnikov



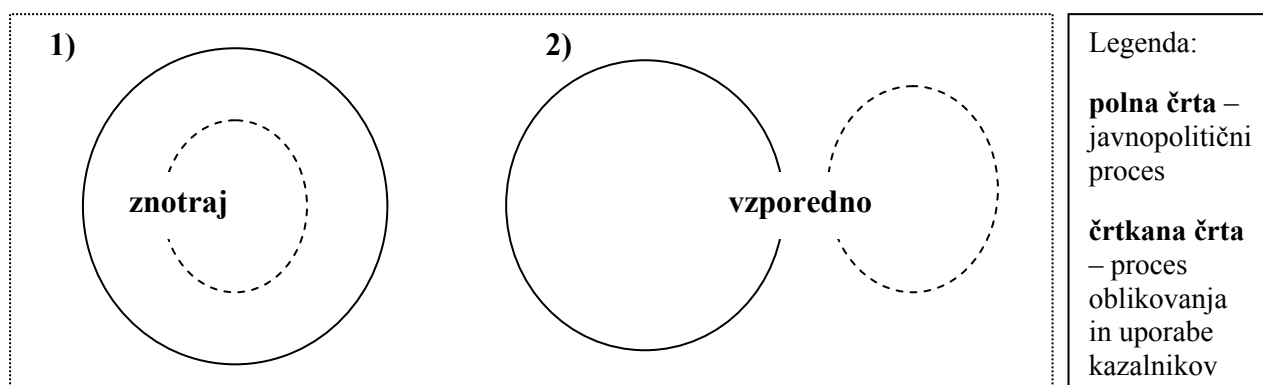
Vir: Lastno delo in navedbe g. Karlovčca (Priloga D)

5.8 Proces oblikovanja in uporabe kazalnikov – znotraj in vzporedno javnopolitičnemu procesu

V tej nalogi zagovarjamo stališče, da so kazalniki pomemben element oziroma kar proces, ki poteka:

- 1) tako znotraj javnopolitičnega procesa, torej od prve faze javnopolitičnega procesa naprej vse do zadnje;
- 2) trdimo pa tudi, da je ta proces tako pomemben, da ga je potrebno obravnavati kot poseben proces, ki poteka vzporedno ob javnopolitičnemu procesu.

Slika 5.7: Proces oblikovanja in uporabe kazalnikov znotraj in vzporedno javnopolitičnemu procesu



Vir: lasten prikaz

Prvo situacijo – kako proces kazalnikov poteka znotraj, v vseh fazah javnopolitičnega procesa, prikazuje Slika H.1 (Priloga H). Od tu je razvidno, kako se jedrni programski cikel prepleta s kazalniškim. Slika H.1 jasno pokaže, da so kazalniki pomembni že od začetka, tj. že pri samem oblikovanju programa, in ne na primer šele v fazi implementacije ali evalvacije.

Navedbe o »kazalniškem« procesu kot procesu, ki je vzporeden javnopolitičnemu, pa utemeljujemo s ugotovitvami raziskovanja. Proces oblikovanja in uporabe kazalnikov sestavlja faza oblikovanja, spremljanja, spreminjanja in ovrednotenja kazalnikov. Opazimo lahko, da proces oziroma faze same, zelo spominjajo na javnopolitični proces. Na podlagi tega torej trdimo, da je proces kazalnikov treba obravnavati (tudi) ločeno, kot proces sam zase, ki potemtakem poteka vzporedno ob javnopolitičnem procesu.

6 ANALIZA TRENUTNIH KAZALNIKOV OP RČV 2007–2013

V zgornjih točkah smo prikazali potek samega postopka oblikovanja, spremljanja in spreminjanja kazalnikov, v okviru te točke pa želimo preučiti, kakšni so dejansko trenutni kazalniki OP RČV 2007–2013²⁷. Izhajali bomo predvsem iz Letnega poročila 2009 o izvajanju OP RČV za obdobje 2007–2013 (– v nadaljevanju Letno poročilo 2009) (SVLR 2010a).

6.1 Problematičnost sedanjih kazalnikov OP RČV²⁸ - prenizke, previsoke ciljne vrednosti ali pa nezmožnost spremljanja

Pregled Letnega poročila 2009 (kot že uvodoma rečeno) razkrije nekatere pomanjkljivosti v načrtovanju kazalnikov: nekaj kazalnikov je, kljub temu, da programsko obdobje še ni končano, preseгло (oziroma že doseglo) načrtane ciljne vrednosti (v Preglednici B.1 v Prilogi B smo jih označili modro barvo²⁹) – najbolj je to opazno pri kazalniku število projektov uvajanja fleksibilnih oblik zaposlovanja, kjer trenutna vrednost presega zastavljen cilj za 1000 projektov. Za prenizko postavljeno ciljno vrednost pa je lahko krivo to, da odločevalci niso razpolagali z začetno vrednostjo³⁰ oziroma s podatkom o izhodiščnem stanju, kar je moč opaziti tudi pri številnih drugih kazalnikih (v Preglednici B.1 označeno s / ali pa brez označbe – prazno okence). Nekaj jih je tudi takih, ki nakazujejo previsoko postavljeno ciljno vrednost, ki zato ne bo dosežena (nekaj takih kazalnikov je v Preglednici B.1 označenih z oranžno barvo) – kot primer lahko navedemo kazalnik število prejemnikov štipendije iz ukrepov štipendijske sheme, to pa je opazno tudi pri glavnem kazalniku na ravni OP RČV, pri številu vključenih v OP RČV 2007-2015. Projekcija, ki jo najdemo v Letnem poročilu 2009 (SVLR 2010a, 13), upoštevajoč trend v letih 2007-2009 tudi kaže na to, da načrtovana vrednost ne bo dosežena (zaostanek bo kar polovični – predvideno naj bi se do konca obdobja vključilo slabih 120.000 oseb, namesto načrtovanih 270.000). Pri nekaterih kazalnikih opazimo, da podatka o napredku (tj. dosežena vrednost do leta 2009) ni (taki kazalniki so v Preglednici B.1 označeni z rdečo barvo), pri drugih pa se sam napredek še ni pokazal (vrednost do leta 2009 je označena z 0).

²⁷ Lahko bi dejansko rekli, da smo v okviru 5. poglavja govorili o teoretičen vidiku, sedaj pa bomo preučili prakso.

²⁸ Seznam vseh obravnavanih kazalnikov OP RČV 2007-2013, vključno s prikazom napredka do leta 2009, je dostopen v Prilogi B.

²⁹ Razvrščanje kazalnikov v kategorije »že doseženih oziroma preseženih« vrednosti ali »vrednosti, ki zaostajajo« je avtoričina in morda ne izraža pravilnega sklepanja. Prav tako pa bi radi opozorili, da so predmet obdelave podatki iz leta 2009 – v tem času se je morda vrednost kakšnega kazalnika tako lahko že spremenila oziroma napredovala.

³⁰ Ga. Mesec je pojasnila, da bi na mestu teh »praznih okenc« morala biti 0, saj so to programski kazalniki in izhodiščno stanje teh je v 99% vedno 0, saj so vezani na izvajanje programa (Priloga C).

O tem, ali menijo, da bodo ciljne vrednosti dosežene, presežene, nedosežene, ter če v primeru nedoseganja načrtujejo kakšno spremembo kazalnikov, smo v vprašalniku spraševali tudi anketirance. Trije so odgovorili, da bodo kazalniki doseženi, po dva anketiranca pa menita, da bodo bodisi nedosežene, bodisi preseženi - od tega je ena oseba označila, da načrtujejo spremembo, ena pa, da spremembe ne bo. En anketiranec ni označil nobenega od ponujenih odgovorov in sam pripisal, da *nekateri bodo doseženi, nekateri preseženi, nekatere pa ni moč spremljati* (Priloga G).

Ko smo intervjuvance povprašali o tem, kaj menijo o trenutni kakovosti kazalnikov so odgovorili sledeče: G. Jenko je odgovoril: »Kazalniki so dovolj natančni za tisti minimum, ki je potreben, da se zadosti...ker če ne, jih EK ne bi sprejela oziroma spustila čez« (Priloga Č). Ga. Zupančič je povedala, da »je kakovost dobra, seveda pa vsako obdobje predstavlja priložnosti za povečevanje znanja za doseganje boljših rezultatov v prihodnosti« (Priloga F). Predstavnica MŠŠ pa je odgovorila, da trenutno imajo ustrezno določene kazalnike, težava je le v tem, da bi na ravni prednostne usmeritve jih potrebovali več (Priloga E). Odgovori nekako stremijo k temu, da kazalniki so, ampak spet niso dovolj kakovostni, oziroma, da bi lahko bili boljši.

6.1.1 2 problema in razlogi za pomanjkljivo načrtovanje kazalnikov in ciljnih vrednosti

Iz navedenega v prejšnji točki lahko ugotovimo, da v osnovi govorimo o dveh problemih:

1. o površnem načrtovanju ciljnih vrednosti (v primeru ko govorimo o preseženi ali pa previsoko postavljenih vrednostih) ter
2. o pomanjkljivem načrtovanju samih kazalnikov (to so kazalniki, katerih spremljanje ni mogoče – najverjetneje so to vsi tisti, pri katerih nimamo podatka o napredovanju).

Kakšni pa so razlogi za to?

V že večkrat omenjenem poročilu sicer lahko preberemo priznanje o tem, da pri nekaterih kazalnikih zaostajamo. Razlogi za to so negotova gospodarska situacija ter precenjena vrednost kazalnikov, ki so bili načrtovani v neprimerljivo ugodnejših socialno-ekonomskih okoliščinah, ter dejstvo, da se nekatere aktivnosti v letu 2009 še niso začele izvajati³¹ (SVLR

³¹ Sklepamo, da ta podatek navezuje na tiste kazalnike, pri katerih se napredek še ni pokazal (vrednost do leta 2009 je v preglednici B.1 označena z 0).

2010a, 12). Navedeno (priznanje) se sicer nanaša samo na zaostajanje, ne pa tudi na preseganja vrednosti, torej na tiste ciljne vrednosti, ki so bile postavljene prenizko.

Mnenje Mesečeve o določanju ciljnih vrednosti je bilo, da so ministrstva kar dostikrat precej spekla oziroma dala prevelike vrednosti (Priloga C). Kako se torej ministrstva točno dokopljejo do kazalnikov? G. Jenko je povedal, da je postavitve kazalnikov mešanica objektivnih (torej podatkov, ki so na voljo) in subjektivnih razlogov (torej samega uslužbenca, ki to določa) – pri slednji (op. enem od kazalnikov) je verjetno bilo »premalo dorečeno, ali pa se je mislilo *ah, saj bomo...*« (Priloga Č). Na tem mestu je tako lahko »nekdo zelo ambiciozen in je mislil aha, tukaj bom dobil več denarja če bom napisal tako cifro...« (Priloga C). Precej je odvisno tudi o izkušnosti osebe, ki to počne, ga. Mesec je povedala: »Sem pa tja je kakšen človek imel izkušnje, tam so kazalniki tudi boljše narejeni, drugje pa ne, pa sedaj malo »štukamo« z vrednotenji in poskušamo oblikovati, da se čim bolj približati tistemu, kar smo hoteli« (Priloga C).

Če torej povzamemo napisano, lahko govorimo o naslednjih vzrokih za trenutno stanje kazalnikov in/ali ciljnih vrednosti:

- gospodarska situacija in širši vpliv le-te;
- neizvajanje nekaterih aktivnosti;
- (prevelik) vpliv subjektivnih razlogov posameznih uslužbencev;
- (ne)izkušnost uslužbencev.

6.1.2 Krivda na strani ministrstev?

Ministrstva so tista, ki določajo kazalnike, prav tako pa tudi ciljne vrednosti. Toda poleg ministrstev nabor kazalnikov pregledata še OU ter EK. A kot je pojasnila ga. Mesec, SVLR ni nosilec politik, zato oni ne morejo vedeti, ali je neka ciljna vrednost realno postavljena (Priloga C). Sama ga. Mesec pa je sicer opomnila na to, da saj se program pošlje tudi v Bruselj, tam ga strokovnjaki ravno tako preberejo³² (Priloga C). Sicer pa je do sedaj že večkrat bilo rečeno, da je EK vplivala tako na postavljanje samih kazalnikov, kot tudi na določanje ciljnih vrednosti. Tako na primer ne moremo enostavno reči, da krivda leži na ministrstvih, saj so lahko ministrstva podala »prave« kazalnike oziroma primerno visoke

³² Da si tudi na ravni EU sicer niso na jasnem glede spremljanja nekaterih kazalnikov, smo ravno tako izvedeli iz pogovora z go. Mesec (nejasnosti se tičejo predvsem t.i. *core* kazalnikov) (Priloga C).

ciljne vrednosti, pa so jih zaradi pritiskov EK, po določitvi bolj ambiciozne vrednosti (kar nam je povedal g. Karlovčec, Priloga D), morali spremeniti.

6.2 Problematičnost predlaganih sprememb kazalnikov

Slovenija je, kot je bilo že prej povedano, letos zaprosila za spremembo dveh kazalnikov (Priloga D), in sicer:

- a) kazalnika število vključenih oseb v štipendijske sheme, zaradi tehnične oz. pravopisne napake ter
- b) kazalnika število prehodov raziskovalcev iz akademske sfere v gospodarstvo, zaradi težav pri implementaciji vsebine.

V obeh primerih gre za previsoko postavljeno ciljno vrednost.

Kar nas pri predlaganih spremembah moti je to, da teh predlogov sprememb kazalnikov ni (bilo) več - iz Preglednice B.1 lahko razberemo, da bi lahko bilo takih predlogov namreč več, ne pa zgolj dva, saj se problem z previsoko/prenizko vrednostjo oziroma/in težavami s spremljanjem pojavlja še pri nekaterih kazalnikih. Zaradi boljšega izvajanja aktivnosti, bi si morali prizadevati za to, da bi postavili nove ciljne vrednosti in tako bili (še) bolj uspešni pri doseganju zastavljenih ciljev. Sicer se zavedamo in hkrati priznavamo, da je gospodarska situacija (in razlogi povezani z le-to, npr. upad zanimanja investitorjev), ki je posegla vmes, imela vpliv na doseganje vrednosti - a bolj nas zanima to, zakaj potem niso bili podani predlogi sprememb, če obstaja možnost za to? V Letnem poročilu 2009 piše, da je »na podlagi doseženih rezultatov v letu 2009, realno pričakovati letno razvoj 20 novih poklicnih standardov in 30 novih poklicnih katalogov« (SVLR 2010a, 61), to pomeni, da bi s takimi pričakovanji do leta 2013 razvili še 80 oziroma še 120 poklicnih standardov oziroma katalogov – s tem se ne bi približali načrtovanim vrednostim, ki so postavljene na 500 in 400 (tudi če računamo po pravilu $n+2$ in tako podaljšamo programsko obdobje do leta 2015). Predlog za spremembo (tudi) teh dveh kazalnikov ni bil podan. Da pa ne bomo govorimo samo o zaostajanju, bomo navedli še primer preseganja kazalnika. Letno poročilo 2009 navaja: »Negotova gospodarska situacija je vplivala na večje zanimanje delodajalcev za bolj fleksibilne oblike zaposlovanja kot je zaposlovanje s krajšim delovnim časom, kar je razvidno tudi iz tega, da dosežena vrednost kazalnika do konca leta 2009 več kot šestkratno presega načrtovano vrednost 2013« (SVLR 2010a, 74).

Zakaj torej predlaganih sprememb ni bilo več? Kot nam je odgovorila ga. Mesec (Priloga C), je problem v tem, da gre za izredno kompleksen in dolg postopek: »Ti moraš uradno poslat program gor, spet mora iti v revizijo...tak program odpirat, roko na srce, pošteno povedano, 14 ministrstev ali koliko jih sodeluje, bo potem hotelo spreminjat vse in je to odločitev, da se čim manj tika razen kjer je nujno potrebno« (Priloga C).

6.2.1 Namesto sprememb dopolnitve?

Če torej sprememba ne pride v poštev, kaj pa se lahko potem sploh naredi glede, na primer, kazalnika, pri katerem spremljanje ni možno? Ga. Mesec je odgovorila: »Drugje kazalnikov nismo tikali na tak način ker je enostavno »prezakomplicirano«. Točno zato smo mi s EK stalno na vezi, da kazalnike zagovarjamo, da jih opisujemo, da napišemo v poročilu ta kazalnik nam ne odraža ravno najbolj in da predlagamo dva nova, ampak to ne po tem uradnem postopku, ampak čisto fleksibilno zaradi tega, ker si s tem prihranimo eno delovno mesto, ki bo cel leto samo za to skrbelo« (Priloga C). Namesto uradnega postopka spreminjanja, se torej na mesto »problematičnega« kazalnika postavi drug/-e kazalnik/-e. Tako je na podlagi tega nastala dodatna lista pomožnih kazalnikov, ki naj bi bolj odražale aktivnosti. Ta lista kazalnikov je, po besedah ga. Mesec, bistveno boljša in jo v praksi tudi redno uporabljajo (Priloga C). Ko poročajo, so dogovorjeni s EK, da čeprav morajo formalno poročat o kazalnikih, navedenih v OP RČV 2007–2013, v tekstu opišejo tudi ostale (Priloga C). Seznam teh kazalnikov je dostopen v dokumentu Smernice OU za vrednotenje operativnih programov v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013 (- nadaljevanju Smernice) (SVLR 2008c, 57-65).

7 PRENAŠANJE EVROPSKIH EVALVACIJSKI SMERNIC NA NACIONALNO RAVEN

V tej točki želimo prikazati oziroma ugotoviti, ali lahko govorimo o prenašanju evropskih evalvacijskih zahtev³³ oziroma smernic na nacionalno raven. V poglavju o evropeizaciji smo že opozorili, da se tema nanaša na koncept prenašanja »načinov, kako nekaj narediti«, ki so najprej definirani na ravni EU, nato pa preneseni na nacionalno raven. Tekom diplomskega dela smo sicer že večkrat omenili, da je na določitev neke stvari vplivala EK, ali pa da je

³³ Ko govorimo o evalvacijskih smernicah, ne mislimo le na fazo evalvacije kot tako, ampak se to navezuje tudi na kazalnike. Izraz evalvacijske zahteve uporabljamo zato, ker je tudi sama EU poimenovala vse usmeritvene dokumente z izrazom Okvirne smernice za metode vrednotenja (*Indicative Guidelines on Evaluation Method*), tudi tiste, ki se navezujejo na kazalnike, in ker bomo obravnavali tudi te dokumente po točko, smo poimenovanje obdržali.

nekaj določeno na ravni EU – v okviru te točke bomo ta dejstva strnjeno prikazali in tako ugotavljali, ali lahko govorimo o vplivu EU na tem področju.

Identificiramo lahko tri skupine razlogov, ki napeljujejo na to, da bi lahko govorili o promociji usklajenosti s smernicami, podanimi s strani EK. Prva je ta, da ob branju usmeritvenih dokumentov EK in Slovenije (obravnavali smo jih pod točko 3.4.1) zasledimo podobnosti, predvsem v temeljnih zadevah, kot so definicije, opredelitve oziroma opisi določenih pojmov. Tako na primer naštevane in opis evalvacijskih kriterijev najdemo v Delovnem dokumentu št. 1 (EK 2006a, 4), a navaja jih tudi slovenska različica, tj. Smernice (SVLR 2008c, 6-10). Oba dokumenta tako naštevata naslednje kriterije: kriterij relevantnosti, kriterij učinkovitosti, kriterij uspešnosti, kriterij vplivnosti (ang. različica je *utility*, slovenski dokument pa sicer navaja *impact*, a opis naveden pod izbranim kriterijem ustreza opisu v dokumentu EK) ter kriterij dolgoročne vzdržnosti oziroma trajnosti³⁴. Tudi opredelitev treh temeljnih vrst kazalnikov, o katerih je v tej nalogi že večkrat bilo govora, opredeljuje Delovni dokument št. 2. (EK 2006b, 6), enako pa jih je opisala tudi Slovenija, in sicer zopet v Smernicah (SVLR 2008c, 11). Sicer pa se sama uporaba smernic EK, v tem primeru treh vrst kazalnikov, odraža tudi v samem OP RČV 2007–2013. Uporaba usmeritvenih dokumentov EK je tako druga skupina razlogov – pri tem mislimo na uporabo dokumentov, kot takih. Na primer: izvajalec predhodnega vrednotenja navaja, da je vrednotenje bilo izvedeno skladno s smernicami Delovnega dokumenta št. 1 (Poročilo o predhodnem vrednotenju za Operativni program razvoja človeških virov: končno poročilo 2007, 21); dokument Načrt vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007-2013: cilj 1 za OP RČV 2007-2013, že v samem tekstu navaja, da je EK podala smernice, ter da se le-te nahajajo na elektronskem naslovu, navedeno je pa tudi, da se v skladu s smernicami, pripravljajo (predhodna) vrednotenja tudi na OU (SVLR 2008a, 13). Sicer pa je že sam dokument, kot tak, v celoti napisan na podlagi smernic – pod referencami namreč od 6 virov najdemo 5 usmeritvenih dokumentov EK (SVLR 2008a, 15). Da se je Slovenija kar v veliki meri opirala na navodila oziroma smernice EK, mi je potrdil g. Jenko (Priloga Č), kot tudi ga. Mesec: »Ja, so smernice, ampak te nekako prisilijo v to. Oni dajo to kot pomoč in če ti karkoli izhajaš iz tega...pa saj to je logika, rezultat, vpliv, malo neroden je izraz učinek, ker je podoben vplivu, ampak vseeno, je logično in te tudi usmerjajo v to in je prav, da je« (Priloga C).

³⁴ Je pa sicer res, da jih slovenska različica bolj na široko obrazloži.

Povedali pa smo sicer že, da je EK vplivala na določanje kazalnikov in ciljnih vrednosti, omenili smo tudi, da je bil njen vpliv prevladujoč, v primerjavi z drugimi akterji. Rečemo lahko, da je EK tudi s tem, določala neke standarde oblikovanja kazalnikov, katere so seveda potem prevzeli nacionalni uslužbenci, tako da lahko vpliv EK pri dejanskem določanju kazalnikov in ciljnih vrednosti, označimo kot tretjo skupino razlogov za promocijo usklajenosti s smernicami EK.

8 SKLEPNE UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK

V diplomskem delu smo prikazali, da obstaja veliko navodil oziroma smernic o tem, kakšni naj bi kazalniki kohezijske politike bili. Smernice so potrebne in dobrodošle, mogoče tudi iz tega vidika, ker je sistem kazalnikov kompleksen – ugotovili smo namreč, da lahko govorimo kar o celem hierarhičnem sistemu kazalnikov, v kateremu so kazalniki opredeljeni na 4 (oziroma 5, če upoštevamo delitev kazalnikov programa) ravneh. Tudi zaradi te kompleksnosti, smo se tako v nadaljevanju ukvarjali samo s kazalniki na ravni OP RČV in razvojnih prioritet oziroma pripadajočih prednostnih usmeritev. Naše raziskovanje je v glavnem temeljilo na prikazu tega, kako se omenjeni kazalniki oblikujejo in kaj se z njimi po oblikovanju dogaja. Poleg oblikovanja pa smo identificirali, da lahko govorimo še o spremljanju, spreminjanju ter vrednotenju kazalnikov. Navedene faze smo povezali v proces in trdili, da je to proces, katerega (lahko) najdemo tako znotraj, kot tudi vzporedno ob javnopolitičnem procesu.

Poleg »teoretičnega« prikaza o tem, kako poteka oblikovanje kazalnikov in kaj oblikovanju kazalnikov sledi, smo se v nalogi posvetili analizi trenutnim kazalnikom OP RČV 2007–2013. Na podlagi Letnega poročila 2009 smo ugotavljali, da imamo v osnovi opravka z dvema problemoma – s problemom pomanjkljivega načrtovanja samih kazalnikov in s problemom površnega načrtovanja ciljnih vrednosti kazalnikov. Pokazatelji tega so bili nezmožnost spremljanja, v prvem primeru, ter previsoko/prenizko določene ciljne vrednosti za leto 2013, v drugem primeru. Med razlogi za tako oblikovanje kazalnikov so se znašli (tudi) subjektivni vplivi uslužbencev, ki so se s tem ukvarjali in njihova (ne)izkušnost. S tem je bilo nekako nakazano to, da so za navedene probleme kriva posredniška telesa, saj so odgovorna tako za oblikovanje kazalnikov, kot tudi ciljnih vrednosti in hkrati edina pristojna za odločanje o stvareh, ki se neposredno tičejo politik. A da ne bi prehitro sodili o tem, prepuščamo to odprto vprašanje v presojo vsakemu posamezniku oziroma nadaljnjemu raziskovanju.

Prva hipoteza, ki smo si jo postavili se je glasila: Uporaba kazalnikov za potrebe kohezijske politike ne dosega svojega namena, predvsem na račun pomanjkljivega oblikovanja kazalnikov in ciljnih vrednosti. Kljub temu, da smo z analizo potrdili, da problem tako pomanjkljivega oblikovanja samih kazalnikov, kot tudi ciljnih vrednosti obstaja, pa hipoteze ne moremo potrditi. Kot namen kazalnikov smo uvodoma opredelili predvsem njihov prispevek k lažjemu spremljanju aktivnosti, identificiranju napredka, odstopanj, posledic neke aktivnosti ter vpogled v sklepanje o predvidenem nadaljnjem razvoju. Na navedeno, problem površnega določanja ciljnih vrednosti ne vpliva – na primer: aktivnosti lahko spremljamo ne glede na to, kakšna je ciljna vrednost, ravno tako, lahko sklepamo o nadaljnjem poteku ne glede na postavljeno končno vrednost. Edino v primeru identificiranja napredka oziroma odstopanj bi lahko govorili o vplivu določitve ciljne vrednosti, namreč postavljena želena vrednost nam bo povedala ali napredujemo v želeno smer. Seveda pa navedeno ne velja za primer, ko imamo opravka s pomanjkljivim določanjem kazalnikov samih, namreč obstoj kazalnika, katerega spremljanje je mogoče, je prvi pogoj za izpolnitev vseh zgoraj opredeljenih namenov. Tako da bi lahko hipotezo, da uporaba kazalnikov ne dosega svojega namena potrdili zgolj v točki pomanjkljivega oblikovanja samih kazalnikov, ne pa tudi ciljnih vrednosti. Prvo hipotezo smo tako zavrnil.

Z drugo hipotezo smo želeli izvedeti, ali bi lahko na podlagi teorije o evropeizaciji govorili o prenašanju evropskih evalvacijskih smernic na nacionalno raven. Tekom celotne naloge, smo se sicer opirali na t.i. usmeritvene dokumente EK, prav tako pa so vsi intervjuvanci in anketiranci izrazili, da je EK nedvomno vplivala na kazalnike. Pokazali smo tudi, da je Slovenija svoja navodila pripravila na podlagi smernic EK. Še razlog več, da lahko govorimo o vplivu EU na tem področju je ta, da so se anketiranci večinoma strinjali, da so potrebe po tovrstnih aktivnostih (oblikovanje kazalnikov, spremljanje, vrednotenje) narasle z vstopom v EU (Priloga G). Izjava ge. Mesec, ki smo jo navedli, nedvomno potrjuje, da je »način, kako nekaj narediti«, določen na nadnacionalni ravni, bil vključen v logiko nacionalnega okolja (s tem smo tudi potrdili teoretične dispozicije Radellija) – proces oblikovanja in uporabe kazalnikov je tako nedvomno bil določen s strani EU. Na podlagi navedenega smo drugo hipotezo potrdili, prav tako pa bi bilo to vprašanje zanimivo za nadaljnjo raziskovanje.

Če bi ponudili predloge za izboljšavo postopka oblikovanja in tudi nadaljnje uporabe kazalnikov, bi nedvomno predlagali, da je treba postopku določanja samih kazalnikov pa tudi načrtovanja ciljnih vrednosti, dati večjo težo. To morajo početi ljudje, ki so zelo izkušeni,

ljudje, ki razumejo sam pomen kazalnikov: kaj kazalniki so, kakšna je njihova vloga, kakšen je lahko njihov (vsebinski) doprinos – ob tem imamo v mislih predvsem ljudi, zaposlene na PT. S tem sicer ne želimo valiti celotne krivde na njihova pleča, ampak zgolj trdimo, da so v celotni zgodbi oni edini nosilci politik in zaradi njihove vloge mora biti proces na tej »prvi« stopnji kar se da dobro načrtovan. Sicer pa razumemo (in kot je v intervjuju povedal g. Karlovčec, Priloga D), da je skoraj nemogoče napovedati ciljne vrednosti za toliko let vnaprej, saj se vmes lahko marsikaj zgodi. Prav zaradi tega, bi se mogoče bilo smiselno pogajati za hitrejši, dostopnejši postopek spreminjanja kazalnikov. V Sloveniji se s tem spopadamo tako, da smo uvedli nekakšne dopolnitve kazalnikov, a ker nismo nikjer zasledili informacij o morebitnem napredku pri teh, ne moremo ničesar trditi v prid domnevi, da ta sistem deluje. Morda je najbolj na mestu predlog (oziroma niti ne predlog, bolj upanje), v smer tega, da se bo ta »kultura kazalnikov« spremenila ker, kot je povedala ga. Mesec (tudi g. Karlovčec, Priloga D), «je skrajni čas, da preidemo iz tega koliko je bilo zapravljeno, v to kaj je bilo narejeno (Priloga C). Slovenija je v tem precej nova – izkušenj iz prejšnjega obdobja je zelo malo, zato je treba čim več delati na tem, da bodo kazalniki prepoznani kot dobro orodje ter tudi da bo njihovo spremljanje bolj zavedno, namreč ob raziskovanju smo dobili vtis, da vsi akterji kazalnikov ne dojemajo na tak način. Kot dejavnike, ki vplivajo na to, da akterji resno jemljejo kazalnike, pa smo opredelili zaposlitev akterja na OU in ne na PT, jasno dojetje vloge oziroma namena kazalnikov ter vzroka njihove vzpostavitve, ter zavedanje o tem, da je zaostajanje oziroma preseganje ciljnih vrednosti komaj v drugem oziroma tretjem letu izvajanja programa zaskrbljujoče.

Poleg do sedaj navedenih predlogov za nadaljnje preučevanje, bi se bilo v okviru preučevane teme in širše potrebno posvetiti in raziskati tudi izkušnje drugih držav – s tem bi videli, kakšne so prakse z oblikovanjem kazalnikov drugje v EU, pa tudi, če so si te prakse med seboj podobne (kar bi se na primer zopet navezovalo na ugotavljanje tega, ali lahko govorimo o evropeizaciji oziroma promociji usklajenosti s smernicami EK). Dobrodošla bi seveda bila tudi natančnejša raziskava po posameznih kazalnikih, že v tem delu smo namreč lahko uvideli, da težave povzročajo določeni kazalniki in splačalo bi se raziskati, zakaj je temu tako. V okviru preučevanja samih kazalnikov, bi se lahko obrnili tudi na pravilnost razvrščanja kazalnikov na kazalnike učinka, rezultata ter vpliva. Zanimivo bi bilo tudi preučevanje, kako poteka koordinacija EU zadev na splošno v Sloveniji ali kakšni so odnosi na relaciji birokracija-politika. Predlog za nadaljnje raziskovanje pa se nanaša tudi na raziskovanje, koliko je bilo v postopku (širšega) programiranja na primer upoštevano načelo partnerstva ter

kako ga v Sloveniji sploh razumemo. Morda se velja ozreti še na koncept *governance* teorije – saj kot smo prikazali s Sliko 5.4, interakcij med vsemi tremi akterji ni (odnosi so hierarhični, PT nima interakcij s EK). Če na preučevano temo pogledamo širše, bi se predlog za nadaljnjo preučevanje nanašal tudi na koncepte projektnega menedžmenta v kohezijski politiki oziroma prvine novega javnega menedžmenta (*New Public Management*) na splošno, saj so kazalniki nedvomno sredstvo za k bolj k rezultatom usmerjeno delovanje.

Preden zaključimo, bi pa ponudili še teoretični razmislek o tem, ali bi lahko kazalnike obravnavali kot javnopolitičen mehanizem. Sam koncept se nanaša na orodja, ki jih oblikovalci politik uporabljajo za to, da bi dosegli cilje neke javne politike (Majchrzak 1990, 25) – to so sredstva, ki jih imajo oblikovalci politik na razpolago za implementacijo politike in med katerimi nato izberejo (Howlett in Ramesh 2003, 87). Kazalniki so v vlogi OP RČV nedvomno orodje, s katerimi se zastavljeni cilji skušajo doseči - njihova vloga ni zgolj spremljanje izvajanja OP RČV, ampak so tudi (kvantificiran) cilj sam po sebi in sredstvo za dosego le-tega. Ali bi torej lahko govorili o kazalnikih kot javnopolitičnih mehanizmih? Tudi to tematiko prepuščamo nadaljnjemu raziskovanju in teoretski nadgradnji.

Namen diplomske naloge je bil začeti graditi na zavedanju, da so kazalniki pomembni in da lahko z njimi pripomoremo k izboljšanem načrtovanju, spremljanju in vrednotenju aktivnosti, ter da vsekakor niso pomembni samo iz finančne perspektive. Upamo, da smo z napisanim k temu kaj pripomogli.

9 LITERATURA

1. Adam, Silke in Hanspeter Kriesi. 2007. The network approach. V *Theories of the policy process*, ur. Paul A. Sabatier, 129-154. Boulder: Westview.
2. Anderson, James E. 1997. *Public policymaking: an introduction*. Boston, New York: Houghton Mifflin.
3. Bache, Ian. 2008. Cohesion Policy. V *Europeanization: new research agendas*, ur. Paolo Graziano in Maarten P. Vink, 239-252. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
4. Börzel, Tanja A. 1997. What's so special about policy networks? – An exploration of the concept and its usefulness in studying European governance. *European integration online papers* 16 (1). Dostopno prek: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016.htm> (12. julij 2011).
5. Börzel, Tanja A. in Diana Panke. 2010. Europeanization. V *European Union politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 405-417. Oxford: Oxford University Press.
6. Brunazzo, Marco. 2010. Regional Europe. V *European Union politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 291-305. Oxford: Oxford University Press.
7. Cahn, Matthew Alan. 1995. The players: institutional and noninstitutional actors in the policy process. V *Public policy: the essential readings*, ur. Stella Theodoulou in Matthew Alan Cahn, 201-211. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall.
8. Collins, C.D.E. 2001. Social policies. V *The European Union: economics and policies*, ur. Ali M. El-Agraa, 414-445. Harlow: Financial Times/Prentice Hall.
9. Delanty, Gerard in Chris Rumford. 2008. *Nov razmislek o Evropi: družbena teorija in pomeni evropeizacije*. Ljubljana: Sophia.
10. Dunn, William N. 2008. *Public policy analysis: an introduction*. Upper Saddle River (N.J.): Pearson Prentice Hall.
11. Dye, Thomas R. 2008. *Understanding public policy*. Upper Saddle River (N.J.): Pearson/Prentice Hall.
12. EK. 2006a. *Delovni dokument št. 1*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd1_exante_en.pdf (10. november 2010).
13. --- 2006b. *Delovni dokument št. 2*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf (10. november 2010).

14. --- 2007. *Delovni dokument št. 5*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_en.pdf (10. november 2010).
15. --- 2010. *Usmeritveni dokumenti EK*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/sf2000_en.htm (10. november 2010).
16. --- 2011a. *Regionalna politika*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regionalpolicy/index_en.cfm (6. avgust 2011).
17. --- 2011b. *Namen regionalne politike*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/what/index_en.cfm (6. avgust 2011).
18. --- 2011c. *Evropski socialni sklad*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=sl> (6. avgust 2011).
19. Evalsed. 2008a. *What are indicators?* Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/methods_techniques/indicators/indicators_en.htm (10. avgust 2011).
20. --- 2008b. *Assessing quality*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/methods_techniques/indicators/assessing_en.htm (10. avgust 2011).
21. --- 2008c. *Selecting indicators*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/methods_techniques/indicators/selection_en.htm (10. avgust 2011).
22. --- 2008č. *Indicators and evaluation*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/methods_techniques/indicators/evaluation_en.htm (10. avgust 2011).
23. Falkner, Gerda. 2010. The EU's social dimension. V *European Union politics*, ur. Michelle Cini in Nieves Pérez-Solórzano Borragán, 275-290. Oxford: Oxford University Press.
24. Featherstone, Kevin. 2003. Introduction: In the name of »Europe«. V *The politics of Europeanization*, ur. Kevin Featherstone in Claudio M. Radaelli, 3-26. Oxford: Oxford University Press.
25. Fink Hafner, Danica. 1998. Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa* 35 (5): 816-829.

26. --- 2007. Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 9-30. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Fischer, Frank. 1995. *Evaluating public policy*. Chicago: Wadsworth Thomson Learning.
28. Grdešić, Ivan. 2006. *Osnove analize javnih politik: policy analiza*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
29. Hogwood, Brian W. in Lewis A. Gunn. 1984. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
30. Howlett, Michael in M. Ramesh. 2005. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
31. Jenko, Gorazd. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 1. junij.
32. Karlovčec, Krunoslav. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 11. julij.
33. Kingdon., John W. 2003. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
34. Kotar, Mirjam. 2007. Država kot javnopolitičen igralec. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 69-86. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik: primer kulturnih politik v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
36. Kustec Lipicer, Simona. 2002. Javnopolitična omrežja. V *Analiza politik*, ur. Danica Fink Hafner in Damjan Lajh, 67-81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. --- 2007. Vrednotenje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 175-190. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
38. --- 2009. *Vrednotenje javnih politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. Lajh, Damjan. 2006. *Evropeizacija in regionalizacija: spremembe na (sub)nacionalni ravni in implementacija kohezijske politike v EU v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
40. --- 2007. Izvajanje javnih politik. V *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, ur. Danica Fink Hafner, 155-174. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
41. --- 2009. Kohezijska politika. V *Evropska unija od A do Ž*, ur. Sabina Kajnc in Damjan Lajh, 190-194. Ljubljana: Uradni list RS.

42. Levi-Faur, David. 2008. Regulatory Governance. V *Europeanization: new research agendas*, ur. Paolo Graziano in Maarten P. Vink, 102-114. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
43. Majchrzak, Ann. 1984. *Methods for policy research*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
44. Mesec, Staša. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 18. avgust.
45. Ministrstvo za gospodarstvo. Intervju z avtorico. Ljubljana, 26. maj.
46. Mrak, Mojmir, Maruša Mrak in Vasja Rant. 2004. *Kohezijska politika Evropske unije*. Ljubljana: samozaložba.
47. SVLR. 2007. *Nacionalni strateški referenčni okvir 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/nsro-vlada-150207_koncno.pdf (4. avgust 2011).
48. --- 2008a. *Načrt vrednotenja izvajanja operativnih programov evropske kohezijske politike v Sloveniji 2007-2013: cilj 1*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/studije-invrednotenja/studije-in-vrednotenja-za-programsko-obdobje-2007-2013/vrednotenja-2007-2013operativni-program-razvoja-cloveskih-virov> (12. julij 2011).
49. --- 2008b. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek: http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/Programski_dokumenti/OP_RCV_končna.pdf (10. november 2010).
50. --- 2008c. *Smernice organa upravljanja za vrednotenje operativnih programov v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013*. Dostopno prek: [http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/Smernice %20za%20vrednotenje.pdf](http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/Smernice%20za%20vrednotenje.pdf) (12. julij 2011).
51. --- 2010a. *Letno poročilo 2009 o izvajanju Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/letna-porocila-2007-2013/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-cloveskih-virov-za-obdobje-2007-2013/lp-op-rcv-2009.doc/view> (10. november 2010).
52. --- 2010b. *Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013*. 2010. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/navodila-19112010.pdf> (12. julij 2011).

53. --- 2011a. *Navodila za izvajanje kohezijske politike 2010-2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/navodila/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013> (12. julij 2011).
54. --- 2011b. *Programski dokumenti Slovenije za obdobje 2007-2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/operativni-programi/2007-2013/programski-dokumenti-slovenije-za-obdobje-2007-2013> (25. junij 2011).
55. --- 2011c. *Evropski socialni sklad*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov/evropski-socialni-sklad> (6. avgust 2011).
56. --- 2011č. *Operativni program razvoja človeških virov*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/operativni-programi/2007-2013/operativni-program-razvoja-cloveskih-virov> (25. junij 2011).
57. Perko, Tanja. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 6. maj.
58. Pollack, Mark A. 2010. Theorizing EU policy-making. V *Policy-making in the European Union*, ur. Helen Wallace, Mark A. Pollack in Alasdair R. Young, 15-44. Oxford; New York: Oxford University Press.
59. *Poročilo o predhodnem vrednotenju za Operativni program razvoja človeških virov 2007-2013: končno poročilo*. 2007. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
60. *Priročnik Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve pri izvajanju postopkov v okviru Evropskega socialnega sklada za programsko obdobje 2007-2013*. 2010. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.
61. Radaelli, Claudio M. 2003. The Europeanization of public policy. V *The politics of Europeanization*, ur. Kevin Featherstone in Claudio M. Radaelli, 27-56. Oxford: Oxford University Press.
62. Ripley, Randall B. 1995. Stages of the policy process. V *Public policy theories, models and concepts: an anthology*, ur. Daniel McCool, 157-162. Upper Saddle River: Prentice Hall.
63. Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (1 - 2): 29-52.
64. *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007-2013*. Ur. l. RS 17/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200917&stevilka=646> (4. junij 2011).

65. Uredba Sveta 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu. 2006. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/eu-zakonodaja/8.pdf> (4. julij 2011).
66. Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
67. Zupančič, Iba Živa. Intervju z avtorico. Ljubljana, 13. maj.

PRILOGE

PRILOGA A: RAZVOJNE PRIORITETE IN PREDNOSTNE USMERITVE OP RČV 2007-2013

Preglednica A.1: Prikaz razvojnih prioritet in prednostnih usmeritev OP RČV 2007-2013, skupaj s pripadajočimi nosilci aktivnosti

RAZVOJNA PRIORITETA	PREDNOSTNA USMERITEV	NOSILEC AKTIVNOSTI
1. Spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti	1.1. Strokovnjaki in raziskovalci za konkurenčnost podjetij 1.2. Izobraževanje in usposabljanje za konkurenčnost in zaposljivost 1.3. Štipendijske sheme 1.4. Pospeševanje razvoja novih zaposlitvenih možnosti	MDDSZ MVZT in MG MDDSZ MVZT in MDDSZ MDDSZ
2. Spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih		MDDSZ
3. Razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja	3.1. Izboljšanje kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja 3.2. Izboljšanje usposobljenosti posameznika za delo in življenje v družbi temelječi na znanju 3.3. Kakovost, konkurenčnost in odzivnost visokega šolstva	MŠŠ MŠŠ MŠŠ MVZT

4. Spodbujanje socialne vključenosti	4.1. Okrepitev socialne vključenosti in boj proti diskriminaciji 4.2. Povečati dostopnost in enake možnosti v sistemu vzgoje in izobraževanja 4.3. Kultura v podporo socialni vključenosti družbenih skupin	MDDSZ MDDSZ MŠŠ MK
5. Institucionalna in administrativna usposobljenost	5.1. Učinkovita in uspešna javna uprava 5.2. Reforma institucij na trgu dela 5.3. Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga 5.4. Zdravstvo v informacijski dobi	MJU MJU in MP MDDSZ MJU MZ
6. Tehnična pomoč		SVLR

Vir: SVLR 2008b

PRILOGA B: KAZALNIKI OP RČV 2007-2013

Preglednica B.1: Seznam kazalnikov na ravni OP RČV 2007-2013 in pripadajočih razvojnih prioritet, skupaj z doseženim napredkom do leta 2009

	Naziv kazalnika	Vrsta kazalnika	Izhodiščno stanje	Skupaj 2007-2009	Cilj konec obdobja
KAZALNIKI NA RAVNI OP RČV					
1	št. vključenih oseb v aktivnosti OP RČV			26.694	270.000
2	delež odraslih, vključenih v vseživljenjsko učenje (pop. 25-64 let po anketi)		15,3%	13,9%	20,7%
3	delež raziskovalcev v gospodarstvu med vsemi raziskovalci		41%	34,3%	50%
4	št. novo ustvarjenih bruto delovnih mest			7.433	22.300
5	stopnja delovne aktivnosti za skupino 15-24 let		35,3%	41,4%	38%

6	stopnja delovne aktivnosti za skupino 55-64 let		33,5%	37,3%	43,5%
7	povečati povprečno stopnjo zaposlenosti po anketi delovne sile v štirih regijah z najnižjo stopnjo		51,9%	58,4%	53,9%
8	koeficient variacije regionalne brezposelnosti		30,7%	26%	26%
9	zmanjšanje razlike med stopnjo registrirane brezposelnosti moških in žensk		3,6 odst. točke	1,6 odst. točke	-10% (3.2 odst. točke)
RP: SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN PRILAGODLJIVOSTI					
1	št. »mladih raziskovalcev« v gospodarstvu na osnovi OP RČV	učinek	181	271	500
2	št. prehodov visokokvalificiranega kadra v gospodarstvo oz. med gospodarstvom na osnovi OP RČV	učinek	0	33	450
3	št. zaposlenih (posameznikov), ki so vključeni v vseživljenjsko učenje - od tega žensk	učinek	/	7.214 2.642	70.000 50%
4	št. razvitih poklicnih standardov	učinek	50	7	500
5	št. razvitih poklicnih katalogov	učinek	30	21	400
6	št. prejemnikov iz ukrepov štipendijske sheme	učinek	/	1.744	47.500
7	št. štipenditorjev, ki štipendirajo skladno s štipendijsko shemo	učinek	1.100	639	2.200
8	št. projektov uvajanja fleksibilnih oblik zaposlovanja	učinek	/	1.175	175
9	št. podprtih novonastalih podjetij - samozaposlitev	učinek	1.527	2.959	8.400
10	št. aplikativnih tehnologij, patentov ali inovacij za potrebe gospodarstva kot posledica podprtih aktivnosti	rezultat	0	23	115
11	povprečno št. ur izobraževanja na zaposlenega v podprtih	rezultat	/	n.p.	Povečanje za 10%

	podjetjih po zaključku projekta				
12	delež vseh štípendistov, ki so ohranili zaposlitev 12 mesecev po zaključku pogodbenih obveznosti	rezultat	/	n.p.	90%
13	št. samozaposlenih – ustvarjenih bruto delovnih mest – na osnovi podprtih aktivnosti, 12 mesecev po njihovem zaključku	rezultat	/	n.p.	7.000
14	povečanje deleža zaposlenih s krajšim delovnim časom v skupni zaposlenosti	rezultat	10%	11,7%	15%
RP: SPODBUJANJE ZAPOSLEJIVOSTI ISKALCEV DELA IN NEAKTIVNIH					
15	št. vključenih oseb v ukrepe 2. razvojne prioritete - od tega žensk - od tega neaktivnih	učinek	/	7.090 3.908 44	80.000 45.000 8.000
16	število subvencioniranih delovnih mest za brezposelne - od tega za ženske	učinek	/	4.152 2.034	6.400 3.600
17	delež vključenih mladih do 25. leta starosti v ukrepe aktivne politike zaposlovanja pred dopolnjenimi 4 meseci brezposelnosti ter odraslih pred dopolnjenim 12 mesecem brezposelnosti	rezultat	75%	68,05%	100%
18	delež vključenih dolgotrajno brezposelnih v ukrepe aktivne politike zaposlovanja	rezultat	26,1%	25,03%	28%
19	št. oseb, ki so pridobile nacionalno poklicno kvalifikacijo	rezultat	1.600	0	3.200
20	znižanje deleža brezposelnih brez izobrazbe oz. z nizko stopnjo izobrazbe	rezultat	39%	39,44%	29%
21	št. zaposlenih 12 mesecev po zaključku projekta	rezultat	/	n.p.	14.300
22	delež ohranjenih delovnih mest iz naslova subvencioniranja leto po	rezultat	/	n.p.	60%

	zaključku projekta				
23	skrajšanje povprečnega trajanja brezposelnosti	vpliv	2 leti 1 mesec	1 leto 6 mesecev	50%
	RP: RAZVOJ ČLOVEŠKIH VIROV IN VSEŽIVLJENJSKEGA UČENJA				
24	št. vzgojno izobraževalnih ustanov, vključenih v ugotavljanje kakovosti	učinek	193 (oz. 10% vseh)	0	1.205 (oz. 61% vseh)
25	št. javno veljavnih programov izobraževanja in usposabljanja (brez visokošolskih) vključenih v ugotavljanje kakovosti	učinek	72 (oz. 31% vseh)	0	294 (oz. 87% vseh)
26	št. javnih veljavnih študijskih programov z izvedeno zunanjo evalvacijo	učinek	0	0	200 (oz. 75% vseh)
27	št. vzgojno izobraževalnih ustanov, vključenih v izvajanje programov za ključne kompetence	učinek	0	180	1.370 (oz. 43% vseh)
28	št. projektov razvoja e-vsebin za potrebe izobraževanja in usposabljanja	učinek	0	60	130
29	št. udeležencev programov izobraževanja in usposabljanja - od tega odraslih izven sistema izobraževanja in usposabljanja	učinek		4.354 400	63.000 33.000
30	št. izvedenih dni izobraževanja in usposabljanja na udeleženca	učinek		3	10
31	delež implementiranih prenovljenih javno veljavnih programov na področju poklicnega izobraževanja in usposabljanja	rezultat	5%	100%	100%
32	delež implementiranih prenovljenih/novih javno veljavnih programov brez poklicnega izobraževanja in usposabljanja	rezultat	28%	0	52%
33	delež prenovljenih študijskih programov	rezultat	30%	0	100%

34	št. tujih gostujočih profesorjev in raziskovalcev vključenih v visoko šolstvo	rezultat		0	150
----	---	----------	--	---	-----

Vir: SVLR 2008b in SVLR 2010a

Legenda:

- modra barva: ciljna vrednost kazalnika je že bila dosežena oziroma presežena
- oranžna barva: ciljna vrednost najbrž ne bo dosežena, kazalnik zaostaja
- rdeča barva: podatka o napredku ni

PRILOGA C: INTERVJU S STAŠO MESEC, zaposleno na SLVR, v Sektorju za Evropski socialni sklad

(Intervju je potekal v prostorih SVLR, 18. avgusta 2011)

1. Kako se določajo ciljne vrednosti pri tistih kazalnikih, kjer ni podatka o izhodiščnem stanju?

Ja... tukaj v osnovi je treba vedeti, da imamo dve vrsti kazalnikov. Imamo programske in statistične kazalnike – programski so vezani na program, statistični pa so tisti, ki jih spremlja statistika. Izhodiščno stanje pri programski kazalnikih je praviloma in v 99% vedno 0, in so tudi vezani na nek program, medtem ko so statistični vezani na nek teritorij in praviloma jih ali statistični urad ali AJPES ali kdo drug in tukaj pa imamo izhodiščno stanje. Razlika bi bila, recimo kazalnik, ki se tiče delovnih mest: statistični kazalnik bi bil delež brezposelnih, pri programskih bi bil pa kazalnik število brezposelnih, ki so se zaposlili ali ki so se vključili v program ali pa ohranili...Tukaj praviloma bi mi morali zmeraj imeti neko izhodiščno stanje, treba je seveda paziti, da je to stanje absolutno, da je primerljive, ker pri deležu se ti lahko spreminja, mogli bi biti v absolutni številki, pri teh pa je praviloma zmeraj 0. Mi bi morali tako kazalnike oblikovat, da je ne vem..zmeraj nova, število novih delovnih mest, število novih vključitev, kilometri novih cest itn. Pri teh pa bi ravno tako morali paziti, da je iz absolutne številke, ali pa je ta delež, da imamo zadaj tudi podatek, kakšna je osnovna vrednost. Če pa pogledamo mi naš program, pa vidimo, da je kakšen kazalnik imel kakšno izhodišče, ki ni 0.

Ja, ta okenca so nekje prazna...

...ja, in to nam nič ne pomaga. To je v bistvu bila napaka na začetku narejena. To je v bistvu tako, ker verjetno so sodelovali ljudje, ki se tega niso zavedali, da je v bistvu pomembna izhodiščna vrednost. Mhh...to tukaj strokovno ne gre skupaj. Kako se pa določajo ciljne vrednosti, je bilo vprašanje. Roko na srce, kazalniki so prišli k nam leta 2004 prvič in takrat smo se lovili sto na uro. Veliko je bilo teh delovnih skupin, ki so se ukvarjale s tem, ampak glavni je pa bil vedno denar: kam denar, za katere programe in ta vsebinski, ciljni del je bil vedno drugotnega pomena in zato je recimo kdaj tudi kakšna taka stvar prišla. Ampak to je dejstvo recimo, program se je napisal, poslal se je v Bruselj, tam so tudi strokovnjaki ga prebrali pa na to mogoče niso imeli komentarjev in je to zdaj velika težava. Tako da mi smo potem v takih primerih, ko je bilo treba poročati, smo kar opisno naredili ali pa našli izhodiščno stanje, ki je bilo bližje ali pa malenkostno preoblikovali. Zdaj kako se pa same ciljne vrednosti...mi smo organ upravljanja, sodelujemo pa praktično skoraj z vsemi ministrstvi, ki pa vodijo operativne programe, tako da ciljne vrednosti so ministrstva določila, glede na svoje izkušnje, s tem da so se kar dostikrat precej, precej spekli oziroma dali prevelike vrednosti.

- 2. Prvo, ki mi je odgovorilo (op. na pozive o sodelovanju), je bilo Ministrstvo za gospodarstvo – nimajo veliko kazalnikov, ampak, ker so mi odgovorili sem šla najprej tja. In tako ta famozni kazalnik število prehodov visokokvalificiranega kadra v gospodarstvo - vprašala sem jih, kako so določili ciljno vrednost 450, ker izhodiščno stanje ni bilo podano. Kazalnik trenutno zaostaja, mislim, da je tudi bila podana sprememba za ta kazalnik.. in so rekli, da to so videli, da se da 80 na leto, nato so izračunali 80 krat toliko let in potem malo zmanjšali. A je to redna praksa?**

Različno je ne, ampak čisto odvisno. Če so ljudje, ki so že delali s kazalniki in se zavedajo, s tem da v tem prvem obdobju ne mi še nismo imeli nobenih izkušenj, ker ta program 2004-2006 je v bistvu končal šele tri leta nazaj, ker so se razpisi začeli šele 2005, 2006 in mi smo takrat pa že nov program pisali 2006, tako da ni bilo izkušenj. Sem pa tja je kakšen človek imel izkušnje, tam so kazalniki tudi boljše narejeni, drugje pa ne, pa sedaj malo »štukamo« z vrednotenji in poskušamo oblikovati, da se čim bolj približati tistemu, kar smo hoteli. In tu je luknja in je fajn da se o temu piše, da se o tem razmišlja tako za naprej. Jaz, skratka, zmerja kadar je kakšen sestanek ali pa kadar so bili, saj zdaj se o tem ne govori več dosti, jaz zmeraj zagovarjam, da mora biti programski 0. Ker dejstvo je, da EU načeloma podpira projekte, ki jih sicer z nacionalnim denarjem naj ne bi financirali in more biti s tega vidika neka dodana vrednost in zato je to nekaj novega in izhajamo iz 0. Saj ne vem ali so oni, pomojem niso

imeli kakšnih takih podobnih programov iz nacionalnih virov - jaz bi tukaj upala trditi, da je 0 izhodiščno stanje oziroma eventualno je lahko nekje opomba spodaj, da je v povprečju 80 na leto iz prejšnjega programa na primer, ampak ni ne. A vzela pa si samo ta operativni program?

Človeških virov, ja samo tega in samo prve tri razvojne prioritete.

Ker...mi smo imeli ravno zaradi teh kazalnikov dve leti nazaj eno skupino, ki smo z vsakim ministrstvom, ko je bil program že potrjen, smo se z vsakim ministrstvom usedli in šli še enkrat čez vse kazalnike, ker so tudi ministrstva že malo bolj točno vedela kaj bodo delala, ker treba je tudi vedeti, da je to program, ki je napisan na neki načelni ravni...imamo te prioritete, prednostne usmeritve, izvaja pa se skozi razpise. Ta razpis pa je stvar zaposlenih v državni upravi. Oni lahko vključitve naredijo skozi direkten program ali dajo podjetjem denar, lahko so tu štipendije, lahko različne stvari in oni to oblikujejo. Takrat na začetku, ko se je ta program pisal ti res ne veš, kaj boš čez dve leti delal – veš, da moraš vlagati v človeške vire, da je problem prehod v gospodarstvo, ne veš pa kako točno boš, ker stvari se razvijajo. Danes mogoče so mladi raziskovalci, ki se jim financira študij, čez nekaj let bodo pogruntali, da je boljši sistem štipendirat direktno ali pa plačat program, skratka različne možnosti so. No in zato smo mi šli leta 2007/08 od ministrstva do ministrstva, ki so imele že malo bolj jasnejše cilje vsak kazalnik skozi in smo naredili neko dodatno listo pomožnih kazalnikov, ki bolj odražajo njihove aktivnosti. In to listo imamo mi tudi objavljeno na spletu in tam smo vse tako oblikovali, da se je začelo z 0.

Kje se pa to najde, pod eu-skladi.si?

Ja, tam so Smernice za vrednotenje, po teoriji je ena tabela, kjer točno to piše. Tista lista kazalnikov je bistveno boljša kot ta in jo tudi uporabljamo. Tudi v praksi tako zgleda, da ko mi pošiljamo poročilo, marsičesa mi ne moremo od teh kazalnikov ampak enostavno...pri tem programu jst moram priznati, da ne poznam toliko, poznam bolj OP RR, prav s tem problemom pa sem se ukvarjala – tam recimo smo imeli kazalnik št. ljudi, ki so dobili kvalitetnejši vodni sistem ali ki imajo kvalitetnejšo vodo in isto ni bilo izhodiščnega stanja. In smo ta kazalni razbili na tri kazalnike – št. priključkov, neka ocena koliko ljudi..skratka na ta način da še vedno povemo isto stvar, ampak z različnimi kazalniki. smo tudi dogovorjeni s EK, da ko poročamo – mi moramo formalno te poročat, ampak v tekst opišemo še ostale. Tako da, to je bila naša rešitev...Fajn vprašanje no....

3. Kaj pa nedoseganje?

Ja to, če so sankcije? V prvem obdobju sankcij ni bilo oziroma so nam tudi oni na teh skupinah, ki se ukvarjajo bolj s kazalniki povedali, da načeloma sankcije ne bodo, ampak da se moramo zavedati, da bo vedno bolj to strogo itn. Ampak takrat je bilo denarja še veliko..potem ob zaključevanju tistega prvega programa, to je ta Enotni programski dokument, je bila dokaj veliko debata kaj sedaj narediti – ali sankcionirati ali ne? Tudi na projektni ravni, ker mi te kazalnike dobimo iz projektov ven – če nekdo ni zaposlil osebo, ali boš kaznoval ali ne? In potem smo imeli neke ali bi 10% če ne zaposli, ampak...nismo. V bistvu je pomembno, da oni argumentirajo zakaj niso dosegli. Tu je pa velik problem. Sankcij na ravni EK ni avtomatičnih in jih tudi ne more biti, je pa zmeraj več govora, sedaj ko je kriza in je manj denarja itn., bo zmeraj bolj strogo. Treba se je zagovarjati - tudi mi potem na projektu tako postopamo, da se morajo zagovarjati, da morajo napisat dobre utemeljitve. V določenih primerih na projektni ravni morajo tudi denar vrniti..

Finančne sankcije potem..

Tako ja. Sedaj da bi pa avtomatično - to je tudi bila ena ideja, da če oni 100% kazalnik izpolnijo dobijo 100% denarja, če izpolnijo 50%, jim 10% denarja vzamem, ampak to je nemogoče, ker če imaš ti eno delovno mesto sploh ne more – ali 100% ali nič. Lahko pa imaš 10 delovnih mest in tisti, ki jih bo zaposlil 8, ga boš sankcioniral, tega, ki pa je samo 1 zaposlil, ga boš pa....ne vem. Ne moreš. Kazalniki so zelo dobro orodje, da fokusiraš programe, ampak ne moreš se jih pa držati zelo ozkogledno, da rečeš nisi dosegel kazalnikov, nič ne bo. Ti bi moral v bistvu imeti mehanizme, da jih spodbujaš, da dosegajo. Praviloma v gospodarstvu ni problema, tisti zasebnik, ki dobi denar, si želi, praviloma je večji problem pri kakih takih javnih institucijah, ki se malo financirajo skozi evropski program, pa jim je potem...v bistvu jim je pomembno, da dobijo denar za plače, je pa potem tudi kakšna taka izkušnja, da jim je potem dosti vseeno kakšno kvaliteto projekta naredijo.

4. Razbrala sem iz dokumentov, da imamo kazalnike na ravni razvojne prioritete in prednostnih usmeritev, potem pa so še eni kazalniki, ki se jih napiše v javnem razpisu in potem imamo še kazalnike, na ravni projekta.

Ja, te ki so na javnem razpisu načeloma bi morali to odražat, ampak to je tisto, kar sem prej rekla, da ti si imel aktivnost, ki sploh ni odražala teh kazalnikov in smo jih določali naknadno v pomoč in so jih oni potem na ravni razpisa dali ampak mi na ravni razpisa niti ne zahtevamo....morajo odražati te no.

Ker sem prebrala, npr. nekaj v zvezi z Romi, da npr. vključujejo 150..

ja lahko oblikujejo na ravni razpisa, ampak to je samo neko okvirna vrednost njim v pomoč. Na ravni projekta jih pa potem dostikrat ne morejo teh kazalnikov uporabiti. Recimo če gledamo št. storitev v e-upravi dosegljivih na svetovnem spletu – zraven projekta bomo mi oblikovali nov kazalnik, npr. št. novih storitev, ki ste jih razvili in bomo potem iz projekta te sešteli in dali na programsko raven. Eni so uporabni tudi na nižji ravni, veliko pa ne, sploh ta rezultat in vpliv. Vsebinsko pa more bit enak na nižji ravni.

5. Kaj pa spreminjanje kazalnikov? Ta tema mi nekako še najbolj manjka, ker nisem dobila skoraj nič informacij, razen tega o spremembi št. prehodov in še nekaj v zvezi s štipendiranjem mi je g. Karlovčec povedal. Za ta dva je bil podan predlog za spremembo. A prej se je še kaj spreminjalo ali je to prvič?

V bistvu je tudi vprašanje, če bo prišlo do te mere, da se bo spremenilo, ker je tukaj zadaj en zelo dolg proces. Ti moraš uradno poslat program gor, spet mora iti v revizijo...tak program odpirat, roko na srce, pošteno povedano, 14 ministrstev ali koliko jih sodeluje, bo potem hotelo spreminjat vse in je to odločitev, da se čim manj tika razen kjer je nujno potrebno – v tistem drugem operativnem programu so recimo prišle nove vsebine, tam ga je bilo potrebno odpret in spreminjat. Drugje kazalnikov nismo tikali na tak način ker je enostavno »prezakomplicirano«. Točno zato smo mi s EK stalno na vezi, da kazalnike zagovarjamo, da jih opisujemo, da napišemo v poročilu ta kazalnik nam ne odraža ravno najbolj in da predlagamo dva nova, ampak to ne po tem uradnem postopku, ampak čisto fleksibilno zaradi tega, ker si s tem prihranimo eno delovno mesto, ki bo cel leto samo za to skrbelo. In je čisto s tega vidika bila odločitev taka in se mi zdi, da je zelo pametna in pragmatična odločitev, ker ne rabimo biti zmeraj birokratski, ampak bodimo človeški...Postopek je postopek, če ga odpiraš, se ga moraš držati, tako se pa da malo »poflikat«,če lahko tako rečem.

6. Ko sem pregledovala zadnje poročilo, na internetu je poročilo o izvajanju v letu 2009, tako da govorim za takrat, sem opazila pri merjenju napredka da pri enih, se kar zaostaja in da najverjetneje ne bo dosežen, eni so bili že v letu 2009 preseženi, nekatere ni možno spremljati, pri drugih pa pač še niso bili razpisi in...

Ja, tako. Večinoma se bo letos videlo, kako daleč smo ampak jaz sem tudi delala sedaj eno raziskavo za štipendije – tam mislim, da jih je 30.000 ali koliko? in prišli so sedaj na 2000 in so v bistvu porabili že veliko denarja. To definitivno ne bo. Enkrat je eden se »hecal«, pa je rekel, da je oseba, ki je podala (ne za ta konkretno, za en drug kazalnik) ciljno vrednost...da

nihče ne ve kdo je to sploh podal ne...zmeraj se čudi kdo je dal to cifro in nihče ne ve...Večina pa jih je kolikor toliko realnih, ampak ljudje s tem niso imeli izkušenj, eni so preambiciozni, eni rečejo se bojim, pa tudi kot organ upravljanja, mi nismo nosilci politik, jaz ne vem koliko je, ne morem biti strokovnjak za vsak, jaz lahko svetujem, dajte oblikovat kazalnik tako pa tako, te izkušnje imam, to lahko kadarkoli pomagam komurkoli in to smo tudi delali ampak na žalost se je ta skupina malo prepozno oblikovala, je bilo to že napisano. Ne morem jaz sedaj vedeti, ali je 47 tisoč realno ali ne – to pa nosilec aktivnosti ve, tam pa je lahko tudi neka nova oseba, lahko je nekdo zelo ambiciozen in je mislil aha, tukaj bom dobil več denarja če bom napisal tako cifro, lahko je tiskarska napaka, ampak to je sedaj potrjeno in tukaj bomo imeli velike težave. S tem da kolikor je denarja na razpolago, mislim, da ima Ministrstvo za delo 19 milijonov, če to prišteješ v neko povprečno štipendijo ne moreš priti sploh do take cifre, ampak to je bilo pridobljeno s strani ministrstev in to je noter ostalo, tako da...Ampak kljub vsemu je pa tako, če bo nekdo prišel, nek birokrat in gledal zelo ozko in težil, ali v Bruslju ali pri nas, moraš biti pazljiv pa opisat na ta način, razložiti itn. in mi smo zdaj v funkciji tega, da zagovarjamo to kar imamo. Kljub vsemu, da v veliko primerih, recimo v 20%, niso uporabni, kot taki niso primerni, pa jaz še zmeraj zagovarjam, da boljše da so taki kakršni so, ker imajo ljudje nek fokus, kot pa da jih sploh ne bi bilo. Ker je skrajni čas, da preidemo iz tega koliko je bilo zapravljeno v to kaj je bilo narejeno, je pa normalno, tudi na EK to rečejo na teh skupinah, vsi se učimo, *it's a learning process*, tisto prvo obdobje je bilo kratko, sedaj gre zares in tukaj pa moramo paziti, v naslednjem pa najbrž ne bomo imeli več takih popuščanj, tako da...Tudi zdaj nihče ne ve – oni pravijo, da bodo sankcije, če ne bodo doseženi, ampak jaz pravim, da če ti dajo sankcijo k takemu 47.000 s tem nič ne naredijo, ker sankcionirat državo, v bistvu pa je nekdo odgovoren, ki verjetno ni sploh vedel kaj točno dela.

7. Sama sem do teme prišla, ker sem opravljala prakso v Službi za Evropski socialni sklad...

pri komu pa?

Pri Niki Juvan. Ko sem vnašala podatke, sem jih vprašala, te zaostajamo, te smo že dosegli, ali se to kaj spreminja? V bistvu pa me je bolj kot vse drugo presenetil ta odnos *ah, sej bomo, tega ne bomo...*Ne vem, ali vsi tako dojemajo, mogoče mora priti še ena finančna perspektiva...

Perspektiva mora priti...ljudje, ki so delovali...tisti, ki se s tem ukvarjamo moramo biti zraven, absolutno, to mora biti absolutno. Tudi če pogledamo, ni zmeraj prava ta razdelitev na učinek, rezultat in vpliv. Učinek je tisto neposredno kar mi financiramo, mora odražati aktivnost,

rezultat je pa spet na višji ravni, vpliv pa je tako, da se niti na ravni projekta ne more meriti. To ljudje niso še dojeli. Takrat, najbolj je bilo leta 2007, 2008, ko se je ljudem malo bolj odpiralo obzorje, ko smo šli...samo so stvari še vedno prezapostavljene. O tem bi se moralo več govoriti. Čigava odgovornost je to...mogoče tudi.. sedaj, ko razmišljam, ko se pogovarjamo, moje osebno verjetno, sedaj ko sem prišla na to delovno mesto, ko bomo pisali poročilo,... sedaj imam res prazno glavo po enem letu...ampak, toliko je drugih stvari ne, in tako pomembne so tiste finance, da so kazalniki vedno, vedno, vedno na zadnjem mestu. Ni prav, ampak to...Vrednotenje kot tako, tukaj imamo zelo podobno, spremljanje se povezuje z vrednotenjem, ampak pri vrednotenju smo mi še tako slabo razviti. Vrednotenje dojemajo veliko ljudi kot neko kontrolo, kot to, da jih pa bomo sedaj ocenili, kaj so naredili in kaznovali potem in jim mahali niste to naredili ali pa se hvalili saj ste naredili...ne – vrednotenje je tudi proces učenja, pogovor, kje lahko še izboljšamo, kje lahko kazalnike izboljšamo, program, sam sistem izvajanja in je prav, da je čim več ljudi vključenih, vsak ima neko svojo perspektivo kako, politiko odpeljat v prihodnje, ampak če boš pa ti sedaj šla od pisarne do pisarne in rekla, ja zdaj pa bomo mi naredili vrednotenje vašega dela, bo to hud odpor, zato ker še ni izkušenj. Te stvari so pač nove in to je kultura, ki jo moraš ti vzpostaviti – kazalnike in vrednotenje. Zdaj smo že zelo naprej od tega, kar je bilo pred leti recimo.

Je pa tako, da tudi EK...mi imamo neko listo kazalnikov, ki se imenujejo kontekstni kazalniki in smo jih tudi morali komponirati, no in normalno, oni tudi hočejo fokusirati programe in so tudi eni, ki nimajo nobenega smisla, nimajo 0, ampak jih moramo spremljati. So pa tudi oni že ugotovili, da so premalo definirani, in kaj so oni naredili? Oni so npr. zagovarjali, dali so nam listo kazalnikov, ja to morate spremljati. In potem je bil en kazalnik, spet št. delovnih mest ali nekaj takega...

... a to so ti core kazalniki?

Ja. In potem smo pa mi šli tja na nek sestanek in smo rekli, kaj moramo smatrat za delovno mesto ali zaposlitev ali nekaj takega – a je to 8 ur, ali je to nedoločen čas itn. in smo se začeli o tem pogovarjati. Potem so Finci rekli, sedaj se izmišljujem, mi mam strogo definirano, to mora biti 8 ur, nedoločen čas, če je to samo 6 ur, potem je to 0,9 delovnega mesta, potem so npr. Nemci rekli, da mi pa v to štejemo tudi tiste, ki so zaposleni na vodenju projekta, potem so spet eni tretji rekli, da mi pa v to štejemo vse, ki imajo neko korist od projekta... potem smo ugotovili, ja pa saj nimamo enotne definicije. Potem smo zahtevali, da EK da definicijo, da bomo vedeli, kako se spremlja. In potem je EK rekla, so se znašli pač v zadregi, tisti ljudje, ki so to postavljali niso imeli izkušenj, tam se je to zelo lepo videlo, res...in so rekli, da je vsaki državi prepuščeno, mi pa bomo to podatek vseeno sešteli pa ga objavili. In taka tipična

stvar, sedaj sem se spomnila, če si videla kazalnik kilometri novih tirov in je izhodiščno stanje 17 kilometrov in ciljna vrednost 10.000, in sam bog ve, katerih 17 kilometrov v Evropi so oni šteli za izhodišče. Potem pa smo se tudi zmenili, da so vsa izhodišča 0, to je nov program, se pravi moramo zmeraj izhajati iz 0. Ampak marsikdo hoče, to je čisto življenjsko, ti mu rečeš, daj št. štipendij začne z 0, pa reče ne, saj že podeljujemo, ne morem, saj smo nekaj delali, izničujete moje delo, pa ne – to je praktično. In če on trdi, da je treba neko izhodiščno vrednost dati, moramo dati, ker je pa vseeno ta partnerski odnos, ker za te prednostne usmeritve so v bistvu odgovorni, mi kot organ upravljanja, da vzpostavimo sistem, drugače pa ministrstva, ki peljejo te politike.

Se pravi obstaja zadrega tudi pri EK...

...tudi, absolutno.

- 8. Kaj pa mogoče to – pogledala sem si te usmeritve in dokumente EK, mislim, da se je zelo veliko upoštevalo te dokumente, a pa je to obvezno upoštevanje teh dokumentov ali so to pač neke smernice in bi Francija namesto rezultata, učinka in vpliva lahko rekla nekaj tretjega?**

Ne, to se pa kar drži., ker zahtevajo ti, ki so odgovorni za posamezen program, da pa je.

Ker nisem razbrala, kakšen je pravni status tega...

Ja, so smernice, ampak nekako prisilijo v to. Oni dajo to kot pomoč in če ti karkoli izhajaš iz tega...pa saj to je logika, rezultata, vpliv, malo neroden je izraz učinek, ker je podoben vplivu, ampak vseeno, je logično in te tudi usmerjajo v to in je prav, da je.

Se pravi, se kar držijo vsi...

Ja tako, teh smernic kar je – lahko, da kakšna država ima svoj sistem, vem, da je Avstrija imela svoj čas pri čezmejnem programu, da niti ni imela kazalnikov, ampak so imeli neke identifikatorje, ki so tako bili ja/ne. Ta čezmejni program je specifičen, ker tukaj gre za povezovanje in tukaj ne ustvarjaš delovnih mest, pomembno je, da ti čim večji teritorij vzameš in da delaš skupne stvari.

Kazalniki so zelo dobro orodje, samo je problem dejansko to spremljanje in oblikovanje že na začetku, da je koristno.

- 9. Še zadnje vprašanje ki bi ga imela bi bilo, če bi mi lahko malo več povedali o tej moji 4. fazi o vrednotenju kazalnikov. G. Jenko mi je nekako povedal, da se bo videli, ali so bili primerni kazalniki izbrani, ali so vplivali na neko aktivnost, na ta način...**

Ja, mi smo nekaj vrednotenj že imeli, že takih vmesnih.

Točno kazalnikov ali na splošno?

Na splošno, ampak kot ti vrednotiš program, se avtomatsko moraš tudi kazalnike dotakniti. Takrat smo zapeljali tako, da smo kazalnike spet malo preoblikovali in spet predlagali nove, to kar sem prej govorila, jih tudi že ovrednotili, kako daleč so, ali so uspešni ali ne, ampak to čisto precej na individualni ravni projektov, niti ne na programu. So pa potem bila na koncu neka priporočila tudi v to smer, da je treba kazalnike spremeniti, mi spreminjali jih ne bomo, ampak jih bomo, tako kot sem prej rekla, dopolnjevali. Če gre za vrednotenje, je kazalnik osnova iz katere moraš izhajati, problem pa je, ker niso pametno postavljeni, ker potem ne moreš iz česa izhajati in moraš šele pri vrednotenju si postaviš neke nove primerne kazalnike. Drugače pa je čisto odvisno od vrste, tipa vrednotenja, kaj je te zanima. Lahko bo čisto neko operativno vrednotenje, ki se bo lahko dotaknilo tega, lahko bo strateško vrednotenje, ki se bo bolj oprijelo statističnih kazalnikov.

Se pravi, če prav razumem, bo to vrednotenje bilo na celi ravni, ne pa samo vrednotenje kazalnikov kot takih.

Ja tako je. Zdaj lahko bi tudi mi vrednotenje samih kazalnikov imeli, ampak mislim, da nima smisla, ker ti se moraš zmeraj dotakniti cele zgodbe. Je pa res, da smo en tak primer imeli v preteklem obdobju.

PRILOGA Č: INTERVJU Z GORAZDOM JENKOM, zaposlenim na SVLR, sekretar

(intervju je potekal v prostorih SVLR, 1. junija 2011)

- 1. Če bi kar konkretno vas vprašala – pred sabo imam tabelo, v kateri je zelo lepo prikazano, kaj so naloge posameznih organov pri postavljanju kazalnikov. Pa če vas na primer vprašam kaj je recimo bolj konkretno naloga nadzornega odbora – vidimo tukaj da potrdi...**

Nadzorni odbor, kar je tukaj mišljeno, je to nadzorni odbor OP RČV, ker ostala dva OP imata svojega. To je pač eden od elementov, znotraj celotnega sistema za vrednotenje in vse kar se tiče vrednotenja, naj bi ga načeloma potrjevali na nadzornem odboru. Mislim, da je tudi na zadnjem nadzornem odboru bila ena izmed točk predstavitev spremljanje in vrednotenja. Nadzorni odbor se je seznanil in potrdil. Člani odbora so vsi zunanji in nekaj naših – mislim pa da je članstvo, ampak nisem prepričan, navedeno na spletni strani. Tja je šla naša predstavica Iba Zupančič in bi vam ona vedela o tem več povedati.

2. Kako smo prišli do kazalnikov, na podlagi česa so se kazalniki oblikovali?

Kazalniki se oblikujejo v enem procesu, ki traja relativno dolgo, precej časa....se pravi skozi celotno fazo programiranja OP. Oblikujejo se na način tako da odražajo skupne cilje, ki tudi kot OP odražajo Nacionalnega strateškega referenčni okvirja. Kazalniki morajo odražati in prispevati k ciljem, ki so zapisani tako v OP, kot tudi višje v NSRO-ju. Kazalniki so pač, kot ste videla, na različnih nivojih. Kazalniki so delani na nivo razvojne prioritete, prednostnih usmeritev in na nivoju OP. Tako se od spodaj navzgor agregirajo. Določeni so...v okviru tega postopka so bili kazalniki izdelani na osnovi, kot se je tudi programiralo, v sodelovanju z pristojnimi ministrstvi. S tistimi, ki te aktivnosti izvajajo, ki so zadolženi za posamezne prednostne usmeritve in prioritete. In kasneje seveda tudi v sodelovanju, oz. pregledani in spogajani, skupaj z EK.

3. Če samo vskočim – a bi bilo mogoče dobiti imena tistih, ki so v tem postopku sodelovali z ministrstev, pri tem oblikovanju?

Imena....v bistvu so za kazalnike bili isti ljudje kot za program, to je nalažje, da se potem direktno na posamezna ministrstva obrnete.

Sem se obrnila, ampak.... so me vsi potem obrnili na SVLR.

Ja, samo oni so tisti, ki so prvenstveno določali. Recimo če vzamemo primer Ministrstva za delo, kot največjega izmed teh. Ministrstvo za delo je z različnimi ljudmi sodelovali, odvisno od tega, za katero aktivnost oz. prednostno usmeritev je šlo. Načeloma je potem na generalni ravni največ oz. najbolj sodelovala Mateja Sedej, ki pa ne dela več na Ministrstvo za delo, potem Urška Kovač, kaj pa jaz vem... mislim da tudi Elizabeta Skubernik, ki je pa tudi ni več, ker je šla v penzijo. Tako da, to je zdaj toliko nazaj..ljudje pač ali menjavajo službe ali kakorkoli. Vsekakor pa bi morali vedeti tisti, ki so zdaj zadolženi za izvajanje. Sedaj en vem, ali je to Zoran Kotolenko, kot namestnik direktorice tam, on je najvišji, kar se tega tiče. Nika Juvan je na porodniški, nadomešča pa Polona Samec, kolikor jaz vem.

Sem že vse te kontaktirala...

Ste že vse? Ja....zdej, težko je, toliko za nazaj. Če boste vedela potem točna vprašanja, bomo potem bolj točno vedeli povedati oz. pomagati ali pa potem najti nekoga drugega. Vsekakor ne, pa kot sem rekel, kazalniki se gradijo od spodaj navzgor, odražati morajo tiste aktivnosti, ki so noter v OP predvidene, po drugi strani, se pravi kot sem rekel, tisti na višjem nivoju so na nivoju celega programa, potem so razvojne prioritete in prednostne usmeritve. Za tem, je ogromno kazalnikov, ki jih oni sami spremljajo, za to da lahko te kazalnike tudi agregirano

prikazujejo. In kot ste videla, kazalniki so različni, so od vseh treh...na nek način no, vseh treh sort.

Rezultat, učinek in vpliv? To mislite?

Tako ja, kot rezultat se lahko merijo takoj, vpliv pa se bo potem meril z evalvacijami.

Ja, to sem si pogledala v delovnih dokumentih EK, tako da,..je identično.

Ja saj tam je, ja.

4. Spraševala ste, ali je to samo za tole, ali imajo tudi....

Ja, namen. S kakšnim namenom so postavljeni kazalniki?

Namen, s katerim so vzpostavljeni je ravno to, po eni strani zato da veš ali je denar, ki ga uporabljaš, uporabljen učinkovito in prispeva k doseganju rezultatov, ki si si jih zamislil, da boš s tem...torej da lahko, po eni strani, da lahko spremljaš in delaš določene izvlečke iz tega in določene rezultate si postaviš in po drugi strani, da vidiš kakšne učinek imajo. Saj to že sami tudi kazalniki tudi govorijo, glede na naravo kazalnika. Ali imajo nek dolgoročnejši učinek, ali ga nimajo. Na primer: če pošlješ neke ljudi brezposelne na izobraževanja...ni samo da končajo izobraževanje, ampak naj bi se potem zaposlili in če se zaposlijo, kako to vpliva na celotno tisto.

5. Ena stvar, ki me še zanima, so ciljne vrednosti, postavljene za leto 2013. Jaz sem se, če se tako izrazim, »spotaknila« v to – na podlagi česa, so bile določene tiste ciljne vrednosti, pri kazalnikih, kjer nimamo začetne vrednosti?

Ja, zdaj odvisno. Povejte katera nima.

Kar nekaj jih je...Evo konkretno sem odprla na tej strani (op. OP RČV), npr. kazalnik število prehodov visokokvalificiranega kadra v gospodarstvo oz. med gospodarstvom – ali to se jih ni spremljalo prej...

Se jih ni spremljalo. Morda pri nekaterih bodisi ni bilo aktivnosti, je to nova aktivnost lahko, ki je začela, pač nastala z ESS, lahko pa se ni spremljalo, torej lahko je ni bilo ali pa ni bilo podatka – pristojna ministrstva oz. statistika ni beležil. To, za spodbujanje prehodov, je bilo ravno s tem začeto, ker so številke na agregatni ravni kazale koliko, kar je noter mislim tudi da opisano, ogromen zaostanek Slovenije v primerjavi z razvitimi državami EU-ja.

6. Kaj pa se zgodi, če vrednost ni dosežena? Obstajajo kakšne sankcije?

Ah...v bistvu, kar se tiče vrednosti, so potem vrednosti razdeljene potem tudi po letih in se potem tudi vsako leto spremljajo in potem naj bi se temu ustrezno prilagodilo. Seveda, če ne

dosegaš potrebno...to bi vam tisti, ki izvajajo, verjetno boljše znali povedati, recimo Jasminka Dedić, bi vam verjetno kot vodja sektorja za ESS, vedla več povedati in to vprašanje bi bilo boljše njej povedat, postaviti..Ampak v vsakem primeru se to v vseh letnih poročilih tudi poroča in se potem skupaj s EK išče ustrezne rešitve. Bodisi je potrebno spremeniti, če so objektivna in so upravičena itn., se spremeni kazalnik. Nekje se jih tudi presega ne, recimo. V dosti primerih so preseženi...pač z določeno obrazložitvijo. In zato tudi potem so evalvacije, da povedo ali to ima nek učinek, ali ima to smisel spodbujati še naprej.

A smo že kakšnega spremenili?

Kazalnike?

Ja.

Mislim da ja. V načrtu so bili za spremembo, zdaj pa...najboljše spet Jasminko vprašat. Ker kar se tiče implementacije, se pravi izvajanja s strani SVLR-ja je ona tista, ki je pristojna. Jaz sedaj več delam za naprej, za prihodnost ne spet, za naslednjo finančno.

7. Kaj pa – kaj je recimo vloga organa upravljanja v celi tej zgodbi? Ali vam ministrstva samo pošiljajo podatke in potem vi komunicirate z EK, kako poteka ta stvar?

Kar se tiče tega, kaj je naloga OU je najlažje vidna v Uredbi, tam je vse in še več. Ampak od tistih nalog, ki so tam našteje...seveda na, organ skrbi za zakonitost, ustreznost, za vse te stvari, da so in line dokumenti z OP, ne more biti financirano nekaj, kar ni noter opredeljeno, da pač se upošteva vsa zakonodaja na tem področju, da se na ta način izvaja in da se pri tem, kadar ministrstva podajajo svoje predloge za posamezne instrumente, da se vedno na nek način sledi tem ciljem, ki so zapisani in doseganju teh indikatorjev oz. ciljnih vrednosti.

8. Če pogledamo tok komunikacije - je pač tako, da samo vi komunicirate z EK in ministrstva z vami?

Pri čem? Glede izvajanja? Glede samega izvajanja smo mi tisti, ki smo kanala za EK ja.

Ker na primer, sem imela intervju na MG in so mi povedali, mi smo poslali službi, oni so nas potem malo okarali in rekli dajte še to in to popraviti...

Ja, zdaj vprašanje kaj. Za izvajanje, za odobritev instrumenta se nič ne pošilja EK. Tisto je pristojnost, za to pa je OU.

9. Kaj pa na začetku, ko se je vzpostavljalo te kazalnike, a je recimo EK imela kakšne pripombe na kazalnike? Ker sem sicer, tudi na podlagi predhodnega vrednotenja videla, da so bili komentarji izvajalca vrednotenja glede kazalnikov.

Ja ja, saj so bile, so bili glede kazalnikov. Zdaj...to bi moral malo pogledati, ker nisem vedel vaših vprašanj in se nisem osvežil spomina, ampak so bili, na kazalnikih, smo se jih kar nekaj časa dogovarjali. Ampak ti, ki so napisani, so pač konsenz oz. skupni rezultat obeh strani ne, nas in EK. To pomeni, da jih je EK potrdila, da se je z njimi strinjala, da jih je razumela kot tiste ki pač dajejo določen pogled na to, ali se aktivnosti pravilno izvajajo, se bodo v redu izvajale in vse to. Kateri točno so pa bili, pa niti ne spomnim več. Če vas bo pa zanimalo...tisti, ki so bili v predhodnem vrednotenju, se je tudi tisto že potem deloma upoštevalo, deloma pa potem... Ker je smisel prehodnega vrednotenja ravno v tem ne, da ti neka zunanji institucija da ti da, in ti pomaga pri oblikovanju, pri programiranju, potem druga je pa EK.

10. Pri postavljanju kazalnikov, ali ste se v največji možni meri opirali na ta evropska pojasnila, ali mogoče imamo tudi mi neko prakso s kazalniki in smo jih dokaj samostojno...

Ja sedaj določeni kazalniki, s strani Ministrstva za delo oz. Zavoda, Zavod spremlja določene stvari že vse skozi. Manj sicer, kultura spremljanja kazalnikov Sloveniji je relativno bila na nek način zadovoljiva pri prvih, takojšnjem rezultatu, manj pa potem pri učinkih in vplivih. Drugače pa...zdaj da bi jih ločevali....to je neka osnovna ločnica in kazalniki za spremljanje, nekje so bili, nekje niso bili, in so se delali na novo. Ne vem...Postavljeni so pa vedno bili – postavljajo se vedno tako, da ti oni, na začetku jih vedno ti narediš predlog, in se potem pogajaš s EK, ki ima pač svoje predloge do teh kazalnikov. Pogledaš, ali so predlogi smiselni, če so jih upoštevaš, če niso malo dlje vztrajaš, zakaj oni tako mislijo..in potem pride do končnega rezultata. Je pa res, da določene – že tako je Slovenija malo majhna s kritično maso, glede takih stvari ja pa potem še toliko hujše.

11. Kaj pa tako na splošno, se vam zdijo v redu kazalniki? Vaše mnenje – so kakovostni, so dovolj natančni, dovolj jasni, se točno ve, kaj se meri?

Kazalniki so dovolj natančni ta tisti minimum, ki je potreben, da se zadosti...ker če ne, jih EK ne bi sprejela oz. spustila čez.

So dokaj strogi pri tem?

Ja seveda. Pri kazalnikih so zelo, in še bolj bodo. To je proces, iz katerega se vsi učijo in učimo. Tako mi, kot posamezna ministrstva prej in vse to. Jaz mislim, da za naslednjo finančno perspektivo bodo kazalniki še precej, precej boljši in bolj dorečeni, kot so bili v tej. Ti so pač narejeni na neki osnovi, ki je bila takrat znana in katera je bila možna, tako bom rekel. Verjetno so nekje tudi prenizki, nekje so bili preoptimistični...mislim kot pri vsaki stvari. Na generalni ravni je to en miks.

Me je tudi mene presenetilo to, kot sem že rekla, sem opravljalo strokovno prakso, to načelo – ah, saj te smo že presegli in na drugi strani ah, saj teh ne bodo nikoli dosegli... ravno zato, sem se potem spraševala, na podlagi česa, se pa potem določajo.

Ja sej, pač... Mešanica je obojega – in objektivnih in subjektivnih razlogov. Eno je objektivni racimo, na primer tudi vemo, da določena država ne bo dosegla, tudi zaradi tega, ker je vmes prišla kriza in se bo toliko poznalo in določenih stvari ne bo moč in jih bo treba nekam drugam vlagati, v neke druge aktivnosti. To so recimo objektivni. Obstajajo pa tudi subjektivni, kjer je verjetno bilo premalo dorečeno, ali pa se je mislilo *ah, saj bomo*, kazalci kažejo da bo tako, potem pa ne gre tako..so eni in drugi no, tako bom rekel.

12. A poteka mogoče kakšno tekmovanje med državami....? Obstaja neko tako mišljenje med državami?

Ja, obstaja, ne samo na indikatorjih. Predvsem prvenstveno za naprej, za denar. Ampak če rezultatov ne boš imel, tudi denarja ne boš dobil. To se bo vedno bolj dogajalo. V naslednji finančni bo pomen doseganja rezultatov in indikatorjev, na osnovi katerih potem meriš te rezultate, bodo pridobivali na pomenu. Lahko v končni instanci nekoč so celo podlaga za plačilo.

13. Kaj se dogaja s kazalniki – na začetku se oblikujejo, potem se spremljajo potem lahko sledi..

ja pol se tudi preoblikujejo lahko, kot smo rekli.

14. Če vas še na koncu vprašam – ste mi že predlagali naj se obrnem na Jasminko Dedić..

ja pri nas ja..

Kaj pa recimo, sama se že dobila sicer nekaj dokumentov, npr. te working documents EK, Navodila OU za načrtovanje, spremljanje itd. Načrt vrednotenja...a mogoče obstajajo tudi neki notranji dokumenti?

Ja sej za Navodila, lahko rečemo, da je notranji. Tam na spletni strani mislim da so vsi objavljeni, potem pa mislim, da obstajajo določeni notranji tudi po ministrstvih....Ampak drugače pa...A to vam je Iba poslala?

V bistvu sem se s temi seznanila že prej.

No, to je najbolj to. Zdaj načeloma pa veste, da se kazalniki kot taki pri ESS-ju, pač s strani EK niso bili določeni. Tam je en nabor kazalnikov, čeprav v naslednji verjetno bodo, ampak tam pri investicijah je en nabor kazalnikov, ki so si jih že izbrali, so bili na nek način že kot nek menu določeni, pri ESS pa teh kazalnikov nikoli ni bilo. Če bi šla recimo gledat različne programe, so na primer tisti core indikatorji, so pač v vseh. pol pa je še specifika od tega, kakšne aktivnosti imaš notri predvidene. Glavni cilj je, da ti kazalniki na nek način odražajo tisto kar..aktivnost in da so relevantni, merljivi, da so vse tisto, kar pač kazalnik mora bit in da se jih sprotno spremlja.

15. Kaj pa to, da so vsi številčni, da se vsi merijo v številkah?

Namesto kaj..

...da se merijo opisno. Se o tem še ni nič razmišljalo? Ni prakse take ni na EK?

Zato ker so tisti manj..čudni tudi, včasih. Oziroma, z določenega stališča bi bilo to še skorajda lažje ne.

Še eno stvar sem hotel poudariti....kazalniki ne, kot taki...ta kultura kazalnikov je, sigurno je, da je na nek način ta vaja s temi kazalniki sigurno pozitivno vplivala na zavedanje in na pomen tudi na posameznih ministrstvih za spremljanje. Kakršnikoli so že, je vsekakor potreben napore do tega, da do njih prideš, do stojiš za njimi in da vidiš, če ni primeren, da ga naslednjič ne uporabiš. In nak nek način ta dodana vrednost se prenaša v....tudi v domače, nacionalne aktivnosti, In to priznavajo praktično vse države. Ker potem gledaš, ne, ali si pravega uporabil ali nisi, ali je imelo nek učinek...Če tega ne bi bilo bi vsakič delal kar bi hotel. Tudi če si slabega uporabil, se opredeli to, in se poudari, da je bila storjena napaka. Kot sem prej rekel, marsikje se tako spremeni, da je objektivno možno..

samo, da se konkretno opredeli..

..ja, tam se pač utemelji, ravno tako, kot je v fazi pogajanja, tako je potem tudi v fazi implementacije. Se utemelji in se dogovori, namesto tega bodo tega.

A se tudi aktivnosti lahko prilagaja?

Ja seveda. Imamo tudi spremembe OP-jev. Je enak postopek kot v fazi programiranje – se naredi predlog, se utemeljitve naredijo, gre na EK in potem se pogaja. Ta ni bil spremenjen, sta pa bila druga dva, To je tudi eden od namenov vmesnih vrednotenj. Če vidiš, da določene

stvari ne grejo, greš v postopek za spremembo OP, ali pa imaš neke druge potrebe. Ker kot i programiraš leta 2006...ok., imaš neke analize, ko predvidevaš, kaj se bo vmes dogajalo, ampak..

Povzeta vsebina, ki ni bila snemana:

Kazalniki bodo potem na koncu tudi vrednoteni, bomo videli, ali so bili spremljani, ali so prispevali k ciljem, tudi kakšni so vplivi – ti bodo ravno tako bili ovrednoteni.

PRILOGA D: INTERVJU S KRUNOSLAVOM KARLOVČCOM, zaposlenim na SVLR

(intervju je potekal preko elektronske pošte, odgovore smo prejeli dne 11. julij 2011)

1. Najprej bi vas rada vprašala kakšna je bila vaša vloga, funkcija v procesu pripravljanja Operativnega programa razvoja človeških virov 2007-2013 (v nadaljevanju OP RČV)?

V fazi programiranja sem bil član delovne skupine za pripravo Nacionalnega strateškega referenčnega okvirja (NSRO) in Operativnih programov (OP RR, OP ROPI in OP RČV) za programsko obdobje 2007-2013 in sicer za področje kazalnikov (zaposlen sem na OU).

2. Kako je potekal postopek oblikovanja kazalnikov za potrebe OP RČV in kdo je pri tem sodeloval (konkretno me v zvezi s tem zanima predvsem:

- ali je oblikovanje kazalnikov potekalo istočasno z oblikovanjem operativnega programa kot takega;
- ali so predlogi PT za kazalnike bili v celoti sprejeti oz. ali so bili pri tem postopku dokaj samostojni, ali pa jih je OU v veliki meri pozval k popravili;
- kdo je od vseh akterjev dejansko imel največjo moč v tem postopku;
- kaj je bila podlaga za utemeljitev izbor posameznega kazalnika;
- na čem temeljijo določene ciljne vrednosti in kaj se zgodi, če le-te leta 2013 ne bodo dosežene)

Že v začetni fazi programiranja je bil znan vsebinski okvir OP RČV in posamezen resor za vsebinska področja. Sledila je priprava vsebin za OP, ki so jih resorji skladno z usmeritvami OU posredovali na SVLR oz. OU. Pomemben del prispevka resorjev so bili kazalniki, to je

tudi zahteva 37. člena Uredbe Komisije 1083/2006 (...podatke o prednostnih oseh in njihovih posebnih ciljih. Ti cilji se opredelijo količinsko, z uporabo omejenega števila kazalnikov za učinek in rezultate, ob upoštevanju načela sorazmernosti. Kazalniki omogočajo merjenje napredka glede na začetno stanje in doseganju ciljev prednostnih osi...);

Sledili so bilateralni oz. multilateralni med OU in resorji kjer se je vsebina podrobneje opredelila, eventuelno spremenila in s tem tudi kazalniki.

V naslednji fazi OU je na Evropsko komisijo (v primeru OP RČV na DG EMPL) posredoval osnutke vseh OP-jev, ki so vključevali kazalnike (OU je EK posredovala osnutke OP-jev tudi po neformalni poti tj. večkrat kot je predvideno v Uredbah). Po posredovanju pripomb EK na OU je OU znova (po potrebi) skliceval sestanke z ministrstvi – do končne verzije OP-ja oz. potrditve OP-ja s strani EK.

- Glede moči pri oblikovanju kazalnikov - po lastni presoji bi dejal, da je imela pri postavljanju oz. opredeljevanju kazalnikov največjo moč EK – ne samo, da je podajala vsebinske pripombe glede kazalnikov, pač pa je vplivala na ciljne vrednosti ključnih kazalnikov (npr. velikokrat je bil s strani EK podan komentar »lacking ambition« pri določenih ciljnih vrednostih).
- Glede podlage za utemeljitev kazalnikov: Določene usmeritve je podala že EK s Smernicami za vrednotenje kohezijske politike v programskem obdobju 2007-2013, katerih dodatek je nabor t.i. »ključnih kazalnikov« (Core indicators), ki so jih države članice dajale v OP-je. Namen teh ključnih kazalnikov je agregacija na EU raven, vir podatkov pa so letna poročila o izvajanju OP-jev (npr. v letu 2010 se je v izvajanju ESS vključilo 500.000 oseb iz vseh držav članic).

Po drugi strani pa so resorjem in OU »pomagale« izkušnje v programskem obdobju 2004-2006 zato pri postavljanju kazalnikov ni bilo izrazitih težav. Ciljne vrednosti so praviloma temeljile na izvajanju EPD 2004-2006 ali izvajanju drugih nacionalnih programov/politik. Postavili ste zanimivo vprašanje – kaj se zgodi v primeru nedoseganja ciljne vrednosti kazalnikov – lahko vam podam izkušnje pri zaključevanju EPD – v kolikor ciljna vrednost ni bila dosežena, je država članica pripravila ustrezno utemeljitev, zakaj je do tega prišlo. Finančnih ali kakšnih drugih sankcij zaradi tega s strani EK ni bilo, ker bi praviloma lahko država članica, po mojem mnenju, zahtevala dodatna finančna sredstva v primeru preseganja ciljnih vrednosti. Nekako je sedaj lažje razumeti, zakaj je EK »predlagala« višje ciljne vrednosti v komentarjih osnutkov OP-jev.

3. Ali smo v tem času že spremenili oz. podali predlog za spremembo katerega kazalnika? Če da, kaj je bil vzrok za predlog sprememb?

V osnutku Letnega poročila o izvajanju OP RČV za leto 2010 (posredovan je bil na Evropsko komisijo junija 2011) je podan predlog za spremembo dveh kazalnikov in sicer gre v obeh primerih za previsoko postavljeno ciljno (za leto 2013) vrednost, konkretnije je pri prvem primeru šlo za tehnično oz. pravopisno napako (št. vključenih oseb v štipendijske sheme), pri drugem pa se pojavljajo vsebinske in postopkovne težave pri implementaciji vsebine (št. prehodov raziskovalcev iz akademske sfere v gospodarstvo).

4. Glede na sedanje raziskovanje, sem nekako takole razbrala »dogajanje« (korake) v povezavi s kazalniki:

1. oblikovanje kazalnikov

2. spremljanje kazalnikov

(3. spreminjanje kazalnikov)

4. vrednotenje kazalnikov

Ali se strinjate z mojimi ugotovitvami, ali bi kaj dodali?

Se strinjam z vami, s tem da bi pred prvim korakom dodal opredelitev ciljev (tako strateških kot specifičnih). Enostavno rečeno je kazalnik oz. njegova dosežena vrednost kvantificirana informacija o tem, ali sledimo zastavljenim ciljem ali so se pojavila odstopanja v pozitivni ali negativni smeri.

5. Kako bi označili vlogo kazalnikov na splošno v procesu implementacije OP RČV?

Ali so dojeti kot pomembno orodje, mehanizem za mogoče boljše izvajanje, načrtovanje, spremljanje ipd. aktivnosti, ali so dojeti le kot »nujno zlo«?

V SLO je še vedno poudarek na finančnem izvajanju kohezijske politike – prevladuje fraza »črpanje evropskih sredstev«. Je pa res da kazalniki pridobivajo na pomenu saj ima EK vzpostavljen informacijski sistem v katerega države članice vnašajo dosežene vrednosti kazalnikov ob letnem poročanju, prav tako pa je del vsake razpisne dokumentacije tabela s kazalniki tako da se jih postavlja že na projektni ravni. Z večanjem pomena vrednotenja v tem programskem obdobju bodo tudi kazalniki postali pomembnejše orodje za spremljanje aktivnosti, kljub temu pa bo, po mojem mnenju, njihov pomen dosegel optimalno raven, ko si bomo namesto vprašanja »kako črpamo evropska sredstva« postavili vprašanje »ali črpamo evropska sredstva za pravi namen«.

6. S kakšnim namenom se, po vašem mnenju, kazalniki sploh vzpostavijo, določijo?

Osebnostno mislim da je nemogoče napovedati ciljno vrednost za 5-10 let vnaprej kot je to primer pri kohezijski politiki, ker je preveč notranjih in zunanjih dejavnikov ki vplivajo na izvajanje politike/programa/projekta. Namen kazalnikov je predvsem v tem, da se pri poročanju o dosežkih teh politik ne osredotoča le na finančni del, pač pa tudi na vsebinske dosežke izvajanja (npr. vključenih je bilo 1000 oseb, zgrajeno je bilo 50 km dodatnih železniških prog itd).

PRILOGA E: INTERVJU S TANJO PERKO, zaposleno na MŠŠ, v Projektni enoti za strukturne sklade na MŠŠ

(intervju je potekal preko elektronske pošte, odgovore smo prejeli dne 06. maj 2011)

1. Kako je potekal sam postopek oblikovanja kazalnikov za potrebe OP RČV 2007-2013?

Evropska komisija je opredelila razvojne strategije za določevanje kazalnikov. Nikjer niso zapisana ta merila. Področja in aktivnosti pa so na posredniškem telesu, v našem primeru MŠŠ, določili skrbniki pogodb na podlagi njihovih vsebinsko načrtovanih instrumentih (to so javni razpisi, neposredne potrditve operacij, programi). Tako so nastali kazalniki. Na MŠŠ so na ESS tri prednostne usmeritve, v nadaljevanju PU, to so PU 3.1, PU 3.2, PU 4.2.

2. Kako je potekalo določanje ciljnih vrednosti za leto 2013?

Skrbniki so tudi tukaj sami presodili kakšna naj bodo ciljne vrednosti bodočih instrumentov.

3. Kateri akterji so pri tem (obeh postopkih) sodelovali?

MŠŠ sodeluje s SVLR.

4. Na podlagi česa so bili obstoječi kazalniki izbrani – kaj je »podlaga« za utemeljitev njihovega izbora? Ali ste se pri oblikovanju zgledovali po kakšnih drugih področjih, programih ipd.

Kazalniki so bili izbrani na podlagi vsebine pri bodočih instrumentov. Tu ni bilo nič obvezno, vse so delali po lastni presoji.

5. S kakšnim namenom so kazalniki vzpostavljeni (evalvacija, ocena stanja, zaradi zahtev EU...)?

Kazalniki so bili vzpostavljeni zaradi zahtev EK (Evropska komisija).

6. Ali je njihova vzpostavitev, spremljanje zavezujoča? Kaj se zgodi v primeru, če ciljna vrednost ni bila oz. ne bo dosežena?

Da, je zavezujoča. V primeru, da ciljna vrednost ni dosežena so sankcije opisane v pogodbah/dokumentacijah, načeloma za vsak razpis oz neposredno potrditev operacije oz program, drugače. Kar je pri vseh enako; čim imajo opredeljeno spremljanje ciljev kazalnikov (to je vedno) in teh ne spremljajo, se pogodbe z upravičenci prekinejo.

7. Izvajanje programa je v domeni še ostalih ministrstev. Ali na katerikoli ravni sodelujete z njimi, ali poteka kakršnakoli koordinacija med vami in ostalimi posredniškimi telesi OP RČV?

Ne, vsako posredniško telo ima svoje kazalnike, ki so določeni na ravni PU. Vsake toliko časa se vsa PT na pobudo OU dobimo in izvemo, kje je pri drugih težava. Nič posebnega.

8. Kakšno vlogo ima v tej zgodbi oblikovanja kazalnikov organ upravljanja – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko?

OU mora pregledati, če so kazalniki ustrezni po PU (čeprav to nalogo opravljamo kar tu na MŠŠ), izvaja kontrolo kazalnikov v sistemu ISARR.

9. Kako bi sami ocenili kakovost trenutnih kazalnikov?

Trenutno imamo ustrezno določene kazalnike, težave je samo ta, da bi potrebovali več kazalnikov na PU, oz. OU bi moral omogočiti izbiro poljubnih kazalnikov (vseh obstoječih) za instrumente.

PRILOGA F: INTERVJU Z IBO ŽIVO ZUPANČIČ, zaposleno na SVLR, v Sektorju za Evropski sklad za regionalni razvoj

(intervju je potekal preko elektronske pošte, odgovore smo prejeli dne 13. maj 2011)

1. Kako je potekalo določanje ciljnih vrednosti za leto 2013?

Oblikovanje poteka vzporedno s procesom programiranja za prihodnje programsko obdobje. V njem sodelujejo resorna ministrstva in drugi deležniki. Vsebinski pristop je skladen s priporočili EK:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf

2. Kateri akterji so pri tem (obeh postopkih) sodelovali?

Organ odgovoren za programiranje(SVLR) in posredniška telesa.

3. Na podlagi česa so bili obstoječi kazalniki izbrani – kaj je »podlaga«za utemeljitev njihovega izbora? Ali ste se pri oblikovanju zgledovalipo kakšnih drugih področjih, programih ipd.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf ter izkušnje iz prejšnjega programskega obdobja.

4. S kakšnim namenom so kazalniki vzpostavljeni (evalvacija, ocena stanja,zaradi zahtev EU...)?

Poročanje, spremljanje in vrednotenje(predhodno, sprortno in ex post).

5. Ali je njihovo vzpostavitev, spremljanje zavezujoča? Kaj se zgodi v primeru,če ciljna vrednost ni bila dosežena?

Je zavezujoča, pri nedoseganju so možna vračila, korekcije, če nedoseganje ni utemeljeno (npr. spremenjene družbeno-gospodarske razmere, napačna postavitev načrtovane vrednosti).

6. Ko sem sama pregledovala OP RČV sem opazila, da je le pri nekaterih kazalnikih, zabeležena izhodiščna vrednosti. Ali ste te podatke črpali iz obstoječih evidenc? Kako ste določili končne vrednosti za leto 2013 pri tistih kazalnikih,kjer podatka o začetnih vrednostih ni?

V teh primerih smo uporabili študije,izkušnje iz drugih držav članic in podobno.

7. Izvajanje programa je v domeni še ostalih ministrstev. Ali na kateri koli ravno sodelujete z njimi, ali poteka kakršna koli koordinacija med vami in ostalimi posredniškimi telesi OP RČV?

SVLR tesno sodeluje z drugimi ministrstvi in deležniki - skladno z načelom partnerstva.

8. Kakšno vlogo ima v tej zgodbi oblikovanja kazalnikov organ upravljanja – Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko?

SVLR kot organ upravljanja vodi celoten proces.

9. Kako bi sami ocenili kakovost trenutnih kazalnikov?

Kakovost je dobra, seveda pa vsako obdobje predstavlja priložnost za povečevanje znanja za doseganje boljših rezultatov v prihodnosti.

PRILOGA G: VPRAŠALNIK

G.1: Vzorec vprašalnik

VPRAŠALNIK za potrebe diplomske naloge (avtorica: Monika Mandič)

Spoštovani!

Sem študentka programa Politologija-analiza politik in javna uprava na Fakulteti za družbene vede. Pišem diplomsko nalogo, v kateri se osredotočam na pomen kazalnikov v Operativnem programu razvoja človeških virov 2007-2013 in v ta namen bi vas prosila, če bi lahko izpolnili vprašalnik. Prosim vas, da ob ponujenih odgovorih označite (poudarite pisavo ali kaj podobnega) tistega ali tiste, ki se vam zdi/-jo najprimernejši. Najlepša hvala za sodelovanje in pomoč! Podatki bodo uporabljeni izključno za namene diplomskega dela.

1. Kazalniki imajo po vašem mnenju naslednjo vlogo:

- ☐ so zelo pomemben dejavnik, ki lahko vpliva na uspešno izvajanje aktivnosti OP RČV
- ☐ nimajo pomembnejšega vpliva na aktivnosti
- ☐ so »nujno zlo«

2. Zakaj so po vašem mnenju kazalniki (bili) vzpostavljeni?

- ☐ zato, da se aktivnosti lažje spremljajo
- ☐ zato, da lahko aktivnosti na koncu ovrednotimo (evalvacija)
- ☐ zaradi zahtev Evropske komisije
- ☐ zaradi učinkovitejšega nadaljnega načrtovanja aktivnosti
- ☐ zato, da lahko dobimo sredstva EU

3. Vpliv Evropske komisije pri določanju kazalnikov je po vašem mnenju bil:

- ☐ nikakršen
- ☐ majhen
- ☐ srednji
- ☐ velik

4. Ali se je kazalnike z vašega področja že prej spremljalo oz. ali so že prej bili vzpostavljeni?

- ☐ da, vzpostavljeni so bili že prej
- ☐ ne, kazalnikov nismo imeli vzpostavljenih, nismo jih spremljali
- ☐ nekateri da, nekateri ne

5. Ciljne vrednosti kazalnikov za leto 2013 z vašega področja bodo po vašem mnenju:

- ☐ dosežene
- ☐ presežene
- ☐ jih ne bomo dosegli

Če menite, da jih ne boste dosegli, ali morda načrtujete spremembo le-teh?

- ☐ da
- ☐ ne

6. Še za konec: ali bi lahko rekli, da so potrebe po izvajanju teh dejavnosti (oblikovanje kazalnikov, spremljanje, vrednotenje ipd.) narasle z vstopom Slovenije v EU?

- ☐ da, z navedenim se strinjam
- ☐ ne, z navedenim se ne strinjam

G.2: Prikaz odgovorov, zbranih z vprašalnikom

1. <u>Kazalniki imajo naslednjo vlogo</u>	a) So pomembni: 7	b) Nimajo pomembnejšga vpliva: 1	c) Nujno zlo: 0		
2. <u>Zakaj so bili vzpostavljeni</u> (možnih več odgovorov)	a) Aktivnosti lažje spremljajo: 3	b) Evalvacije: 7	c) zahteve EK: 1	d) učinkovitejše nadaljnje načrtovanje: 7	e) sredstva EU: 0
3. <u>Vpliv EK</u>	a) nikakršen: 0	b) majhen: 2	c) srednji: 6	d) velik: 0	
4. <u>Ali se jih je že prej spremljalo</u>	a) Da: 3	b) ne: 0	c) nekateri da, nekateri ne: 5		
5. A <u>Ciljne vrednosti bodo</u>	a) Dosežene: 3	b) Presežene: 2	c) ne bodo dosežene: 2	Drugo: nekateri bodo doseženi, nekateri preseženi, nekatere ni moč spremljati	
B <u>Sprememba, v primeru nedoseganja?</u>	d) Da: 1	e) Ne: 1			
6. <u>Potrebe narasle z vstopom v EU</u>	a) Da: 6	b) Ne: 2			

PRILOGA H: PREPLETANJE PROGRAMSKEGA CIKLA S KAZALNIŠKIM

Slika H.1. Prepletanje programskega cikla s kazalniki

