

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Brina Sara Lipovec

**Sistemi monitoringa in evalvacije porabe sredstev EU  
pri sofinanciranju nepridobitnih/nevladnih organizacij**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Brina Sara Lipovec

Mentor: izr. prof. dr. Neven Borak

**Sistemi monitoringa in evalvacije porabe sredstev EU  
pri sofinanciranju nepridobitnih/nevladnih organizacij**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2014

*Želela bi se zahvaliti Jožiju za skrb in neomajno podporo pri mojem podiplomskem študiju.*

## **Sistemi monitoringa in evalvacije porabe sredstev EU pri sofinanciranju nepridobitnih/nevladnih organizacij**

Delo obravnava različne pristope k monitoringu in evalvaciji (M&E) pri porabi sredstev iz proračuna EU. Predstavljena sta dva načina financiranja nevladnih organizacij (NVO) – financiranje iz strukturnih skladov in financiranje iz programa Evropske komisije Evropa za državljane (EZD). Cilj naloge je analizirati M&E pri obeh načinih financiranja ter na podlagi tega oceniti učinkovitost in uspešnost porabe sredstev. S pregledom teorije strateškega načrtovanja in merjenja uspešnosti želim pojasniti uporabnost orodij, ki jih v prijavnih obrazcih uporabljata tako Evropska komisija kot Ministrstvo RS za notranje zadeve, ukvarjam pa se tudi s konceptualnimi vprašanji o merjenju uspešnosti v nepridobitnem sektorju, ki se porajajo ob različnih pristopih k M&E. Delo obravnava izvajanje M&E na več ravneh, in sicer na ravni posameznega sofinanciranega projekta, kjer so NVO s strani financerja podvržene raznim pravilom poročanja, dokazovanja stroškov in vsebinskega dokazovanja izvedenih aktivnosti, ter na nacionalni in evropski ravni, kjer se na podlagi rezultatov M&E presoja učinkovitost posameznih programov in politik. Pri preučevanju M&E lahko opazimo velik razkorak med teorijo in praktično aplikacijo konceptov, kar se kaže predvsem pri decentraliziranem upravljanju strukturnih skladov, proces M&E pri programih EU pa je načeloma boljše organiziran. Skozi opis in primerjavo postopkov delitve in spremljanja porabe sredstev EU pri obeh načinih financiranja se kažejo predvsem pomanjkljivosti sistema strukturnih skladov ter pomanjkanje izkušenj na področju M&E v slovenski javni upravi. Izhodiščna hipoteza magistrskega dela predpostavlja, da je centraliziran način financiranja in porabe sredstev učinkovitejši in uspešnejši od decentraliziranega, pri čemer definicija učinkovitosti temelji na več parametrih – na kakovosti strateškega načrta in M&E, količini in stroških administrativnega dela glede na višino prejetih sredstev (tako z vidika NVO kot na strani financerja), hitrosti izplačila končnemu prejemniku ipd., medtem ko je upešnost porabe sredstev povezana predvsem z namensko porabo sredstev (v kolikšni meri rezultati financiranja ustrezajo željam financerja), sposobnostjo prilagajanja na spremenjene okoliščine in potrebe ter ne nazadnje doseganjem zastavljenih ciljev.

Ključne besede: monitoring, evalvacija, strateško načrtovanje, sredstva EU, nevladne organizacije.

## **Systems of monitoring and evaluation in the case of EU funding of non-profit/non-governmental organisations**

This work analyses different approaches to monitoring and evaluation (M&E) when it comes to EU funding. Two approaches to funding projects of non-governmental organisations (NGO's) are presented in detail – through structural funds and through a programme of the European Commission called Europe for Citizens. The goal is to analyse different approaches to M&E accompanying EU funding and on that basis to evaluate the efficiency and effectiveness of the funding. By taking into account the theory of strategic planning and effectiveness of M&E, I wish to show the practical implications of tools used in project application forms by the European Commission and the Slovenian Ministry of Internal Affairs. In this regard, I also want to touch upon the question of how to measure effectiveness in the non-profit sector. M&E are analysed on different levels, namely the project level, where the NGOs are subject to complex rules for reporting, as well as the national and the European level, where the results of M&E determine the effectiveness of programmes and policies. When studying M&E, a difference between how the concepts are supposed to work in theory and how they work in practice is noticeable, especially in the decentralised management of structural funds, while M&E in European Commission's programmes is done in a more organised way. Throughout the description and comparison between the two systems of EU funding, the shortcomings of the structural funds and the lack of experience with M&E in Slovenian public administration are clearly visible. The main hypothesis is that a centralised system of funding is more efficient and effective than a decentralised one, where the definition of efficiency is based on several parameters – the quality of strategic planning and M&E, the amount and the costs incurred by administrative work compared to the amount of funding (on the side of NGOs and on the side of the donor), the time needed to execute the payments to the beneficiary etc., while the definition of effectiveness is tied to attaining the goals set by the donor and other stakeholders and the ability to adapt to changed circumstances and needs.

Key words: monitoring, evaluation, strategic planning, EU funds, non-governmental organisations.

# Kazalo

<b>1</b>	<b>UVOD</b>	<b>9</b>
1.1	OPREDELITEV TEME/PROBLEMA MAGISTRSKEGA DELA	9
1.1.1	<i>Obrazložitev raziskovalne relevantnosti predlagane teme s sklicevanjem na temeljno literaturo</i>	10
1.1.2	<i>Raziskovalno vprašanje oziroma hipoteza</i>	12
1.2	OPREDELITEV TEMELJNIH KONCEPTOV IN POJMOV	13
1.3	STRUKTURA NALOGE IN METODOLOGIJA	18
<b>2</b>	<b>TEORETSKI IN KONCEPTUALNI OKVIR</b>	<b>21</b>
2.1	STRATEŠKO NAČRTOVANJE	21
2.1.1	<i>Logični okvir</i>	21
2.1.1.1	Analiza deležnikov	23
2.1.1.2	Analiza problema	27
2.1.1.3	Analiza ciljev	27
2.1.1.4	Analiza strategije	28
2.1.1.5	Izdelava matrike logičnega okvirja (angl. Logframe matrix)	28
2.1.1.6	Načrtovanje aktivnosti in stroškov	31
2.1.2	<i>Model učinka (angl. Program Outcome Model)</i>	32
2.1.3	<i>Model projektnega cikla</i>	33
2.2	MONITORING IN EVALVACIJA	33
2.2.1	<i>Razlogi za uporabo M&amp;E</i>	34
2.2.2	<i>Delovanje M&amp;E</i>	35
2.2.3	<i>Desetstopenjski pristop k vzpostavitvi in ohranjanju sistema M&amp;E v organizaciji</i>	38
2.2.3.1	Ocena zmožnosti oz. pripravljenosti (angl. Capacity/Readiness Assessment)	39
2.2.3.2	Določanje ciljev	40
2.2.3.3	Izbira ključnih kazalnikov	41
2.2.3.4	Ugotavljanje izhodiščnega stanja	46
2.2.3.5	Izbira ciljnih vrednosti	46
2.2.3.6	Monitoring	47
2.2.3.7	Evalvacija	48
2.2.3.8	Poročanje o ugotovitvah M&E	50
2.2.3.9	Uporaba ugotovitev (učenje iz izkušenj)	51
2.2.3.10	Ohranjanje sistemov M&E v organizaciji	53
2.2.4	<i>Uporaba koncepta M&amp;E v praksi</i>	54
2.3	MERJENJE USPEŠNOSTI V NEPRIDOBITNEM SEKTORJU	55
<b>3</b>	<b>JAVNO FINANCIRANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ</b>	<b>58</b>
3.1	PREDNOSTI IN SLABOSTI JAVNEGA FINANCIRANJA	66
<b>4</b>	<b>PRIMERJAVA CENTRALIZIRANEGA IN DECENTRALIZIRANEGA NAČINA PORABE SREDSTEV EU</b>	<b>70</b>
4.1	OBLIKE FINANCIRANJA IZ SREDSTEV EU	70
4.2	PROGRAMI EU – CENTRALIZIRAN NAČIN FINANCIRANJA	71
4.3	STRUKTURNI SKLADI – DECENTRALIZIRAN SISTEM FINANCIRANJA	76
4.4	SKLEP	88
<b>5</b>	<b>PRIMERJAVA STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA, MONITORINGA IN EVALVACIJE MED PROGRAMOM EZD IN STRUKTURNIMI SKLADI</b>	<b>90</b>
5.1	VKLJUČEVANJE DELEŽNIKOV V STRATEŠKO NAČRTOVANJE, M&E	90
5.2	MONITORING IN EVALVACIJA NA RAVNI PROGRAMA/POLITIKE	94
5.3	MONITORING IN EVALVACIJA NA RAVNI RAZPISA IN PODPRTIH PROJEKTOV	100
5.4	PRIMERJAVA M&E V OBEH SISTEMIH	103

<b>6</b>	<b>PRIMERJAVA UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV Z DELOVANJEM PROGRAMOV EU.....</b>	<b>105</b>
6.1	PROGRAM EZD.....	105
6.2	SISTEM STRUKTURNIH SKLADOV V SLOVENIJI .....	108
6.3	PRIMERJAVA USPEŠNOSTI DELOVANJA OBEH NAČINOV FINANCIRANJA .....	119
<b>7</b>	<b>SKLEP.....</b>	<b>121</b>
<b>8</b>	<b>TERMINOLOŠKI SLOVAR.....</b>	<b>126</b>
<b>9</b>	<b>LITERATURA .....</b>	<b>129</b>
	<b>PRILOGE .....</b>	<b>136</b>
	PRILOGA A: PRIČAKOVANI REZULTATI IN UČINKI ZA PROJEKT ZA SKLOP 1 – SOFINANCIRANJE PROJEKTOV HORIZONTALNIH NVO MREŽ NA NACIONALNI RAVNI.....	136
	PRILOGA B: PRIČAKOVANI REZULTATI IN UČINKI ZA PROJEKT ZA SKLOP 2 – SOFINANCIRANJE PROJEKTOV REGIONALNIH NVO STIČIŠČ.....	137
	PRILOGA C: PRIČAKOVANI UČINKI IN REZULTATI ZA DEJAVNOST ZAGOTAVLJANJE SERVISNE PODPORE NEVLADNIM ORGANIZACIJAM.....	138
	PRILOGA Č: PRIČAKOVANI UČINKI IN REZULTATI ZA PROJEKT ZA SKLOP 3 – SOFINANCIRANJE PROJEKTOV VSEBINSKIH NVO MREŽ NA NACIONALNI RAVNI.....	141

## Kazalo slik

SLIKA 1.1: HIERARHIJA POLITIK, PROGRAMOV IN PROJEKTOV .....	17
SLIKA 2.1: OSNOVNI MODEL LOGIČNEGA OKVIRJA NA PRIMERU INFO TOČKE PROGRAMA EVROPA ZA DRŽAVLJANE (NACIONALNA RAVEN) .....	22
SLIKA 2.2: FREEMANOV OSNOVNI MODEL DELEŽNIKOV.....	24
SLIKA 2.3: MODEL DELEŽNIKOV ZA NVO .....	25
SLIKA 2.4: KLJUČNE STOPNJE PRI STRATEŠKEM NAČRTOVANJU (PRIMER PROGRAMA ZA KREPITEV NEVLADNEGA SEKTORJA).....	32
SLIKA 2.5: DESET KORAKOV ZA VZPOSTAVITEV IN OHRANJANJE SISTEMA M&E V ORGANIZACIJI .....	39
SLIKA 4.1: OBLIKE FINANCIRANJA IZ SREDSTEV EU .....	71
SLIKA 4.2: PRIKAZ SISTEMA CENTRALIZIRANEGA FINANCIRANJA .....	75
SLIKA 4.3: PODLAGE ZA IZVAJANJE KOHEZIJSKE POLITIKE 2007–2013.....	77
SLIKA 4.4: HIERARHIJA STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA IN IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE .....	81
SLIKA 4.5: ČIKEL IZBORA IN IZVEDBE PROJEKTOV .....	83
SLIKA 4.6: VRSTE ZAHTEVKOV V POSTOPKIH IZPLAČIL IN POVRAČIL EVROPSKIH SREDSTEV .....	85
SLIKA 4.7: STRUKTURA IZVAJANJA KOHEZIJSKE POLITIKE Z OPISOM NEKATERIH KLJUČNIH NALOG .....	89
SLIKA 6.1: SE KOT POSLEDICA SODELOVANJA NA DOGODKU STRINJATE Z NASLEDNJIMI TRDITVAMI? .....	107
SLIKA 6.2: KAKO BI SE KOT POSLEDICA SODELOVANJA NA DOGODKU OPREDELILI DO SPODNJIH TRDITEV?.....	107
SLIKA 6.3: REALIZACIJA OP RČV DO KONCA LETA 2011 .....	110
SLIKA 6.4: POGOSTOST ZAMUD PO MNENJU VODIJ VSEBINSKIH SEKTORJEV IN SKRBNIKOV POGODB.....	111
SLIKA 6.5: SKUPNA IZPLAČILA PREDPLAČIL IN VMESNIH PLAČIL DRŽAVAM ČLANICAM EU OB KONCU LETA 2011 (PRIMERJAVA S PRAVICAMI PORABE ZA PROGRAMSKO OBDOBJE 2007–2013) .....	112
SLIKA 6.6: PREDVIDENA STRUKTURA STROŠKOV V PROGRAMSKEM OBDOBJU 2007–2013 .....	114

## Kazalo tabel

TABELA 2.1: NALOGE, KI JIH OBSEGA IZDELAVA LOGIČNEGA OKVIRJA.....	23
TABELA 2.2: MATRIKA LOGIČNEGA OKVIRJA.....	29
TABELA 2.3: PRIMER OCENJEVALNIH MERIL NA PODROČJU IDENTIFIKACIJE IN OPISA DELEŽNIKOV .....	31
TABELA 2.4: KOMPLEMENTARNOST M&E.....	36
TABELA 2.5: KAZALNIKI ZA MERJENJE FIZIČNEGA NAPREDKA 5. RAZVOJNE PRIORITETE IN NA RAVNI OP.....	44
TABELA 2.6: KAZALNIKI ZA PROGRAM EZD.....	45
TABELA 3.1: VIRI PRIHODKOV V NVO PO DELEŽIH ZA POSAMEZNE DRŽAVE .....	59
TABELA 3.2: STRUKTURA PRIHODKOV SLOVENSКИH NVO.....	64



## Seznam uporabljenih kratic

EACEA	Izvajalska agencija (Evropske komisije) za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo (angl. <i>Education, Audiovisual and Culture Executive Agency</i> )
EU	Evropska unija
GD	generalni direktorat (Evropske komisije)
EZD	Evropa za državljane – ime programa Evropske komisije
ISARR	informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje operativnih programov
M&E	monitoring in evalvacija
MGRT	Ministrstvo RS za gospodarski razvoj in tehnologijo
MJU*	Ministrstvo RS za javno upravo
MNZ	Ministrstvo RS za notranje zadeve
NPO	nepridobitna organizacija
NSRO	Nacionalni strateški referenčni okvir
NVO	nevladna organizacija
OECD	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (angl. <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> )
OP**	operativni program
OU	organ upravljanja
SVLR***	Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
ZZI	zahtevek za izplačilo
ZZP	Zahtevek za povračilo

\* MJU se je v začetku leta 2012 preoblikovalo v MPJU (Ministrstvo RS za pravosodje in javno upravo), pozneje pa je delovno področje javne uprave z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-G), objavljenem v Uradnem listu RS št. 21/2013, prešlo k Ministrstvu za notranje zadeve.

\*\* V Sloveniji so se v obdobju 2007–2014 izvajali OP RČV (razvoj človeških virov), OP ROPI (razvoj okoljske in prometne infrastrukture), OP RR (krepitev regionalnih razvojnih potencialov) ter operativni programi čezmejnega sodelovanja.

\*\*\* SVLR se je v začetku leta 2012 preoblikovala v Direktorat za evropsko kohezijsko politiko na MGRT.

# 1 UVOD

## 1.1 Opredelitev teme/problema magistrskega dela

Magistrsko delo obravnava različne pristope k monitoringu in evalvaciji (M&E) pri porabi sredstev iz proračuna EU. Predstavljena sta dva načina financiranja nepridobitnih organizacij, predvsem nevladnih organizacij<sup>1</sup> (NVO) – financiranje iz strukturnih skladov in financiranje iz programa Evropske komisije Evropa za državljane (EZD). Sistem financiranja preko strukturnih skladov pomeni decentraliziran način izvajanja pod okriljem nacionalnega organa upravljanja (OU) in resornih ministrstev, medtem ko je sistem financiranja preko programov EU bolj centraliziran, saj z njimi ravna Evropska komisija v sodelovanju z izvajalsko agencijo.

Cilj naloge je analizirati omenjena načina porabe sredstev EU z vidika M&E na ravni sofinanciranih projektov NVO ter na ravni programov in politik. Na podlagi primerjalne analize centraliziranega in decentraliziranega modela M&E bo nato podana ocena učinkovitosti in uspešnosti porabe sredstev. V skladu s teorijo novega javnega menedžmenta se namreč uspešnost v nepridobitnem sektorju presoja na podlagi evalvacije, ki temelji na podatkih, zbranih s pomočjo monitoringa.

S pregledom ključnih prvin teorije strateškega načrtovanja in merjenja uspešnosti, ki je v uporabi pri javnem financiranju NVO, želim pojasniti uporabnost orodij, ki jih v prijavnih obrazcih uporabljata tako Evropska komisija kot Ministrstvo RS za notranje zadeve<sup>2</sup> (MNZ). Teoretični uvod je namenjen tudi ugotavljanju ustreznosti omenjenih teoretskih konceptov v nevladnem sektorju, ukvarja pa se še s konceptualnimi vprašanji o merjenju uspešnosti v nepridobitnem sektorju, ki se porajajo ob različnih pristopih k M&E.

Delo obravnava izvajanje M&E na več ravneh, in sicer na ravni posameznega sofinanciranega projekta, ter na nacionalni in evropski ravni, kjer se na podlagi rezultatov M&E presoja učinkovitost posameznih programov in politik. Z vidika NVO je zanimiva predvsem raven projekta, kjer so ti programi in politike s strani financerja podvrženi raznim pravilom poročanja, dokazovanja stroškov in vsebinskega dokazovanja izvedenih aktivnosti. Za

---

<sup>1</sup> Termin nevladna organizacija je podrobneje pojasnjen v poglavju 1.2 Opredelitev temeljnih konceptov in pojmov.

<sup>2</sup> Enota, ki je zadolžena za izvajanje javnih razpisov za NVO iz sredstev Evropskega socialnega sklada, je najprej spadala v okvir Ministrstva RS za javno upravo, ki je nato postalo del Ministrstva RS za pravosodje in javno upravo, zdaj pa omenjena enota spada pod okrilje Ministrstva RS za notranje zadeve, v katerega je bilo vključeno bivše Ministrstvo za javno upravo.

slovenski javni sektor je pomembno predvsem razmerje med različnimi ravni ter tok informacij med njimi. Pri preučevanju M&E na primeru sofinanciranja NVO iz sredstev EU opazimo odstopanja med teorijo na področju M&E in praktično aplikacijo konceptov, kar se kaže predvsem pri decentraliziranem upravljanju strukturnih skladov, medtem ko je proces M&E pri programih EU načeloma boljše organiziran. V nalogi poskušam odgovoriti na vprašanja, ki se pri tem porajajo, in sicer, ali so razlike v M&E posledica načina financiranja in s tem povezane institucionalne ureditve, kakšno je administrativno breme M&E ter zakaj in kako sistem M&E vpliva na prilagajanje financiranja interesom deležnikov.

### **1.1.1 Obrazložitev raziskovalne relevantnosti predlagane teme s sklicevanjem na temeljno literaturo**

Učinkovitost porabe javnih, bodisi nacionalnih bodisi evropskih sredstev, je danes v času varčevanja z javnimi sredstvi še toliko aktualnejša, tako vlade kot institucije EU pa se srečujejo z zahtevami po zmanjševanju obsega sredstev in zaposlenih. Vedno glasnejši so tudi pozivi k sodelovanju civilne družbe pri načrtovanju porabe javnih sredstev ter soodločanju pri oblikovanju zakonodaje, ne nazadnje pa tudi k vključevanju NVO v izvajanje javnih politik. Preoblikovanje javne uprave se zato odvija v smeri prenosa (angl. *outsourcing*) javnih storitev na zunanje izvajalce iz zasebnega sektorja (gospodarske družbe in NVO), kar ima različne posledice za učinkovitost in uspešnost javnih storitev, predvsem pa je v tem primeru ključnega pomena enostaven način spremljanja učinkovitosti in uspešnosti, tj. sistem M&E. (Kusek in Rist 2004)

Pobude za večjo transparentnost in učinkovitost porabe sredstev prihajajo s strani različnih deležnikov – parlamentarnih strank, sindikatov, NVO, civilne družbe, medijev, pa tudi mednarodnih organizacij, kot sta EU in OECD. Ne le vlade, tudi NVO se srečujejo z zahtevami deležnikov po večji odgovornosti in transparentnosti ter dokazovanju učinkovitosti programov, skratka, tako notranji kot zunanji deležniki želijo oprijemljive rezultate. Pri izpolnjevanju tovrstnih zahtev si lahko organizacije pomagajo z različnimi orodji, izmed katerih naloga podrobneje obravnava M&E.

M&E odločevalcem omogočata, da spremljajo izvajanje in ocenijo uspešnost posameznega projekta, programa ali politike. Poudarek se je s časom premaknil od spremljanja neposrednih rezultatov (angl. *output*) k spremljanju posrednih, težje merljivih in dolgoročnejših učinkov in vplivov (angl. *impacts*) (Kusek in Rist 2004). Terminologija na področju monitoringa v

Sloveniji ni poenotena, zato v uvodni opredelitvi temeljnih konceptov in pojmov namenjam nekaj prostora tudi opisu ključnih terminov, ki se pogosto uporabljajo v projektnem menedžmentu, podrobneje pa so predstavljeni v poglavju 2.2 Teoretski okvir za strateško načrtovanje, kjer je predstavljen širši kontekst strateškega načrtovanja, v okviru katerega se uporablja M&E.

Uporabnost orodij za merjenje rezultatov se kaže v njihovi zmožnosti, da nudijo odgovore na vprašanja, kot so, ali imajo projekti/programi/politike, ki se izvajajo, sploh kakšen učinek, kako lahko npr. vlada ali Evropska komisija ve, da napreduje proti zastavljenim ciljem oz. da jih je dosegla, ipd. Tovrstna vprašanja lahko povzamemo z naslednjim sosledjem:

- če ne merimo rezultatov, ne moremo ločiti uspehov od neuspehov;
- če ne vidimo uspehov, jih ne moremo nagraditi;
- če ne nagrajujemo uspehov, obstaja možnost, da nagrajujemo neuspehe;
- če ne vidimo uspehov, se iz njih ne moremo učiti;
- če ne vidimo neuspehov, jih ne moremo popraviti;
- če lahko prikažemo rezultate oz. uspehe, lahko dobimo javno podporo.

(Osborne in Gaebler v Kusek in Rist 2004, 11)

Zgornja izpeljava je zanimiva, ker je uporabna praktično na vseh ravneh. Lahko jo apliciramo na Evropsko komisijo, slovensko vlado in njena telesa (ministrstva, službe) ter ne nazadnje NVO kot končni člen v tej verigi porabe sredstev EU. Dejstvo je, da je strateško načrtovanje nujno na vseh ravneh, M&E pa sta aktivnosti, brez katerih je strateško načrtovanje brez pomena.

Če povzamemo, razprava o centralizaciji oz. decentralizaciji financiranja iz sredstev EU, ki je povezana z razpravo o regionalizaciji upravljanja evropskih sredstev v Sloveniji, v času strogega varčevanja z javnimi sredstvi pomeni dodatno spodbudo za primerjavo učinkovitosti in uspešnosti porabe sredstev pri strukturnih skladih z uspešnostjo programov EU, čeprav gre za zelo ozko področje, ki zadeva zgolj financiranje NVO, zato izsledkov ne gre posploševati.

### 1.1.2 Raziskovalno vprašanje oziroma hipoteza

V nalogi želim raziskati, kako M&E na različnih ravneh (politika, program, projekt) vplivata na učinkovitost in uspešnost porabe sredstev oziroma na kakšen način je merjenje ter posledično primerjanje omenjenih sistemov porabe sredstev EU z namenom financiranja NVO sploh mogoče. *Izhodiščna hipoteza magistrskega dela predpostavlja, da je centraliziran način financiranja in porabe sredstev učinkovitejši in uspešnejši od decentraliziranega.*

Definicija učinkovitosti samega sistema temelji na več parametrih – na primer kakovosti strateškega načrta in M&E, količini in stroških administrativnega dela glede na višino prejetih sredstev ter namenski porabi sredstev, ki se odraža z doseganjem zastavljenih ciljev.<sup>3</sup> V skladu z navedenimi parametri so postavljene naslednje delovne hipoteze:

- *Decentraliziran sistem pomeni za NVO in financerja večje administrativno breme glede na višino sredstev od centraliziranega.*

Hipoteza izhaja iz lastnih izkušenj z javnimi razpisi na nacionalni ravni, kjer so zahteve po poročanju precej stroge v primerjavi z razpisi na ravni EU (program EZD), kar pomeni večjo obremenitev tako za NVO kot za posredniško telo, ki mora ta poročila pregledati in upravičence občasno pozvati k dopolnitvam in/ali pojasnilom. Administrativno breme poročanja je neposredno povezano s sistemom M&E, ki je pri strukturnih skladih del obsežnih administrativnih in finančnih kontrol. Velika količina kazalnikov pa ne pomeni nujno boljše informiranosti o napredku, saj je za kakovostne informacije o kazalnikih potreben temeljit razmislek v fazi strateškega načrtovanja.

- *Centraliziran sistem omogoča hitrejše izplačevanje končnemu prejemniku od decentraliziranega.*

Ta hipoteza je izpeljana iz prejšnje, saj velja, da dlje kot traja pregledovanje poročil o napredku oz. zahtevkov za izplačilo, pozneje je lahko izplačilo izvedeno. Hitrost izplačevanja sredstev je pomemben administrativni postopek, ki se začne na ravni projekta, ko upravičenec predloži dokumente, na podlagi katerih je upravičen do izplačila sredstev, in nadaljuje na ravni programa, kjer financer dokumente pregleda in nakaže sredstva.

---

<sup>3</sup> Za podrobnejšo opredelitev koncepta učinkovitosti in uspešnosti v nepridobitnem sektorju glej poglavje 1.2.

- *V decentraliziranem sistemu so rezultati financiranja manj skladni z željami financerja kot v centraliziranem.*

Ta hipoteza skuša odgovoriti na vprašanje, v kolikšni meri je pri načrtovanih programih financiranja prisotno strateško načrtovanje ter kako lahko financer s pomočjo sistema M&E ugotavlja skladnost rezultatov z zastavljenimi cilji. Financer namreč v praksi ni popolnoma avtonomen pri sofinanciranju NVO, saj mora poznati njihove potrebe, zmožnosti in interese, dober program financiranja pa lahko nastane le v preseku interesov financerja in NVO.

- *Decentraliziran sistem ima manjšo sposobnost prilagajanja na spremenjene okoliščine in potrebe kot centraliziran.*

Zgornja hipoteza je v nasprotju s teoretskimi predpostavkami, ki zagovarjajo sklepanje, da bolj kot je sistem decentraliziran, tj. bližje uporabnikom, bolj se je sposoben prilagajati na potrebe slednjih. Pri postavljanju te hipoteze izhajam iz predpostavke, da je slovenska javna uprava manj prožna pri spreminjanju programov med njihovim izvajanjem od EU, deloma zaradi pomanjkljivega monitoringa in odsotnosti sistematičnih vmesnih evalvacij, deloma pa zaradi rigidnosti ustaljenih načinov delovanja. Skratka, ugotoviti želim, na kakšen način preučevana sistema M&E omogočata prilagajanje potrebam uporabnikov.

Pri preverjanju delovnih hipotez bodo ključnega pomena primarni viri, kot so npr. razpisna dokumentacija, poročila o izvajanju, zahtevki za izplačilo ter izsledki revizij in evalvacij ob upoštevanju izkušenj, pridobljenih z opazovanjem z udeležbo. Omenjeni viri bodo podkrepljeni z intervjuji s predstavniki NVO ter financerji (glej poglavje 1.3 Struktura naloge in metodologija). Pri potrjevanju veljavnosti delovnih hipotez bodo raziskani tudi vzroki za obstoječe stanje.

## **1.2 Opredelitev temeljnih konceptov in pojmov**

V besedilu je izraz **nevladna organizacija (NVO)** uporabljen kot podpomenka izraza nepridobitne organizacije, saj gre za pravne osebe zasebnega prava, katerih namen ni ustvarjanje dobička za lastnike, medtem ko je nepridobitna organizacija širši pojem, ki poleg NVO zajema še javne zavode in ustanove ter nepridobitne gospodarske družbe. Drug soroden pojem, ki se pogosto uporablja za organizacije v nevladnem sektorju, je organizacija civilne družbe (angl. *civil society organisation*). V okviru raziskave civilne družbe (Civicus 2011a) je bilo ugotovljeno, da v Sloveniji prevladuje pojmovanje NVO kot širokega spektra organizacij, ki niso tržno usmerjene in ne spadajo v javni sektor. Obstajajo različna poimenovanja

organizacij, kot npr. humanitarne, prostovoljske, nevladne ali neodvisne organizacije, vendar jih najpogosteje opredeljujemo kot NVO na podlagi pravne oblike in/ali poslanstva.

Pojem NVO v slovenski zakonodaji ni izrecno opredeljen, tako da različne zasebne in javne institucije pojem različno interpretirajo. Med NVO v skladu z interpretacijo MPJU prištevamo društva, zasebne zavode in ustanove oz. fundacije.<sup>4</sup> Črnak-Meglič (2009) med NVO poleg društev, ustanov in zasebnih zavodov vključuje še cerkvene organizacije oz. verske skupnosti<sup>5</sup> (Črnak-Meglič 2009), Civicus (2011a) pa v opredelitev NVO vključuje tudi profesionalna združenja, zbornice, sindikate in politične stranke.

Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC je v okviru priprave osnutka Zakona o položaju in javno koristnem delovanju NVO ta pojem razširil še na morebitne druge pravne osebe in NVO opredelil predvsem z vidika njenih načel:

*Nevladna organizacija je organizacija, ki je ustanovljena kot društvo, zavod, ustanova ali v drugi pravno organizacijski obliki na podlagi zakona in ima naslednje skupne značilnosti, ki ji dajejo svojstvo nevladne organizacije:*

- 1. njeni ustanovitelji so domače ali tuje fizične osebe ali pravne osebe zasebnega prava (ustanoviteljstvo),*
- 2. ni ustanovljena zaradi služenja osebnim ali poslovnim namenom in ciljem (omejitev namena in cilja),*
- 3. ustanovljena je prostovoljno, sodelovanje v njej je prostovoljno in običajno vključuje prostovoljno delo (prostovoljnost),*
- 4. njen ustanovitveni akt določa, da je namen in cilj njenega delovanja nepridobiten (nepridobitnost),*
- 5. je svobodna pri določanju ciljev svojega delovanja in pri izbiri sredstev za njihovo doseganje, ki so omejeni le z zahtevo, da so v skladu s pravnim redom (zakonitost),*

---

<sup>4</sup> Pri zvezi društev, ki jo pogosto zasledimo v Sloveniji, ne gre za pravno obliko, temveč za ime, organizacija s tem imenom pa kot pravna oseba običajno spada v eno izmed navedenih kategorij (društvo, zavod, ustanova).

<sup>5</sup> Cerkevne organizacije so v Zakonu o položaju verskih skupnosti omenjene le posredno. Zakon neposredno govori o verskih skupnostih. Verske skupnosti so prostovoljna neprofitna združenja fizičnih oseb, ki se združujejo primarno zaradi enakega verskega prepričanja in izpovedi vere, v svojem okviru pa lahko na podlagi neprofitnih meril opravljajo tudi dejavnosti, ki jih zakonodaja opredeljuje kot dejavnosti splošnega oziroma posebnega družbenega pomena. Verske skupnosti praviloma nimajo statusa pravne osebe. Pridobijo ga lahko z vpisom v register kot pravne osebe zasebnega prava, vendar velika večina teh organizacij te možnosti ne uporablja. (Črnak-Meglič 2009)

6. *deluje samostojno in je neodvisna od drugih subjektov, zlasti od državnih organov, političnih strank in gospodarskih subjektov (neodvisnost) in*
7. *deluje javno in odprto (javnost in odprtost). (PIC 2008)*

Izraz NVO je v nadaljnjem besedilu uporabljen v širšem smislu, tako da zgornje opredelitve vključuje skoraj v celoti, še posebej, ko gre za opis nevladnega sektorja, pri opisu financiranja in porabe sredstev pa so NVO določene ožje, saj njihova opredelitev izhaja iz razpisnih določil o upravičenosti do sredstev.

Model deležnikov<sup>6</sup> izhaja iz definicije, da so **deležniki** „vsaka skupina ali posameznik, ki lahko vpliva ali je pod vplivom organizacije, ko ta skuša dosežati svoje cilje“ (Freeman 1984, 46). Ta definicija kratko in jedrnatno povzema prevladujoč skupni imenovalec mnogih definicij, ki so trenutno v uporabi, različne kategorizacije deležnikov pa so v pomoč pri orisu okolja organizacije, tj. identifikaciji konkretnih deležnikov posamezne organizacije. V nepridobitnem sektorju se pomen nekaterih deležnikov iz Freemanovega modela (npr. vlad, lokalnih skupnosti, odjemalcev) bistveno poveča, nekateri deležniki (npr. dobavitelji) pa izgubijo na pomenu. Pri tem ne smemo pozabiti, da imajo tudi NVO tekmece, ki ponujajo enake ali podobne storitve, konkurenca pa se najbolj kaže prav pri potegovanju za finančna sredstva na razpisih. Redke NVO imajo monopol nad izvajanjem storitev, saj lahko odjemalci enake ali podobne storitve iščejo pri drugih organizacijah v panogi, organizacija brez odjemalcev pa izgubi temeljno poslanstvo in s tem legitimnost. Tovrstnega vpliva na delo NVO nimajo samo deležniki iz lokalnega okolja, temveč tudi tisti na nacionalni ravni in ravni EU.

Vpetost programov in politik v kontekst deležnikov ter njihova vloga pri ocenjevanju uspešnosti teh politik se pogosto zanemarja, pri čemer se kaže pomanjkljivo strateško načrtovanje, ki deležnikom onemogoča, da bi lahko jasno izrazili svoje interese. Organizacija si mora zato prizadevati za sodelovanje deležnikov predvsem pri evalvaciji, saj prispevajo

---

<sup>6</sup> Izraz „stakeholder“ ter z njim povezani „stakeholder management“ prevajam kot „deležnik“ oz. „upravljanje z deležniki“, v skladu z uporabo termina v sodobni literaturi s področja projektne in strateškega menedžmenta. Prevajanje tega termina ni poenoteno, na primer slovenski prevajalci v različnih evropskih institucijah „stakeholder“ prevajajo različno. Evropska komisija in Svet EU tako uporabljata izraz deležnik ([http://ec.europa.eu/health/interest\\_groups/stakeholder\\_dialogue\\_group/index\\_sl.htm](http://ec.europa.eu/health/interest_groups/stakeholder_dialogue_group/index_sl.htm)), medtem ko v drugih institucijah zasledimo uporabo izraza „zainteresirane strani“. Osebo se mi slednji izraz ne zdi najbolj ustrezen, saj zveni, kot da gre nujno za neko aktivno izražanje interesa, kar se v praksi pogosto ne dogaja. Izraz „deležnik“ sem zasledila tako v delih s Fakultete za družbene vede (<http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Grabnar-Nejka.PDF>) kot v delih z Ekonomske fakultete (<http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/meza3084.pdf>). Literatura s področja ekonomije pojem „stakeholder“ pogosto enači s pojmom „shareholder“, ki ga prevajamo kot „delničar“, tega pa v nepridobitnem sektorju ne moremo uporabiti, ker je zelo ozek in ne zajema vseh „interesnih skupin“. Namesto izraza „deležnik“ bi tako lahko uporabili pojem „interesne skupine“, vendar bi s tem morda prispevali k nadaljnji zmedbi pri prevajanju pojma „stakeholder“.



koristne povratne informacije o njenem delu. Vsaka organizacija namreč obstaja z razlogom, ki je v primeru NVO neločljivo povezan z interesi deležnikov, ki imajo pogosto tudi moč, da svoje nezadovoljstvo z delom organizacije izrazijo s prekinitvijo (finančne) podpore. Odnos do deležnikov je za NVO posebnega pomena, saj deležniki ocenjujejo uspešnost glede na svoja pričakovanja do organizacije, z drugimi besedami, uspeh je v veliki meri odvisen od odzivnosti organizacije na potrebe deležnikov. (Zamuto, Herman in Renz v Balsler in McClusky 2005, 296)

**Monitoring** ali spremljanje je aktivnost, ki z zbiranjem podatkov o konkretnih kazalnikih omogoča, da tako menedžment kot deležniki dobivajo informacije o napredku posameznega projekta, programa ali politike v smislu doseganja zastavljenih ciljev in porabe sredstev, medtem ko **evalvacija** (tudi ocenjevanje ali vrednotenje) pomeni presojo kakovosti določenega projekta, programa ali politike z vidika zasnove, izvajanja in rezultatov. Cilj evalvacije je ugotoviti uspešnost pri doseganju ciljev, učinkovitost porabe sredstev ter trajnost rezultatov, namen evalvacije pa je te ugotovitve vključiti v načrtovanje prihodnjih projektov, programov in politik (OECD 2002). Monitoring nam tako pomaga, da lahko v vsakem trenutku ocenimo, koliko smo dosegli v primerjavi z zastavljenimi cilji, evalvacija pa nam omogoča, da ugotovimo, zakaj naši cilji so ali niso bili doseženi.<sup>7</sup>

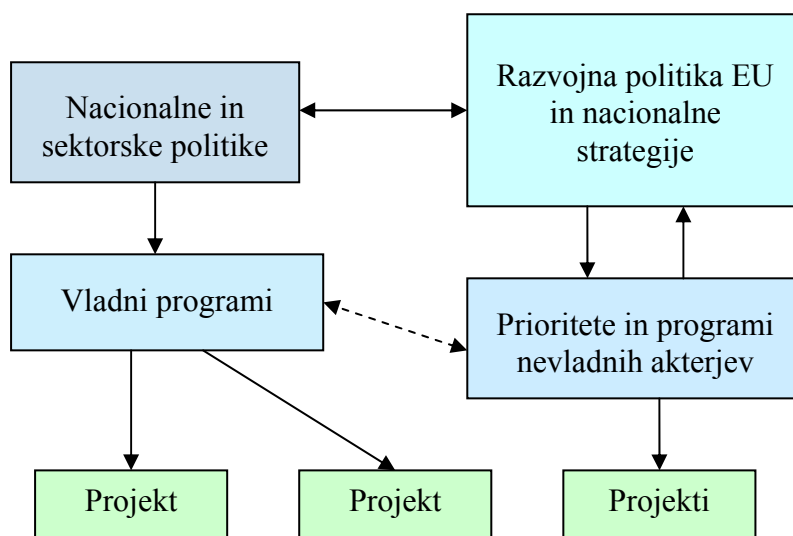
V kontekstu meril evalvacije pogosto ločujemo med uspešnostjo (angl. *effectiveness*) in učinkovitostjo (angl. *efficiency*), čeprav gre za pojma, ki sta neločljivo povezana. Lahko si ju predstavljamo tudi kot ločnico med formo in vsebino. **Učinkovitost** se nanaša predvsem na fazo implementacije, tj. na produkcijo neposrednih rezultatov v najkrajšem mogočem času s čim manjšimi stroški. Gre torej za učinkovito izkoriščanje virov pri izvajanju načrtovanih aktivnosti. **Uspešnost** se ukvarja s širšo sliko, tj. vplivom neposrednih rezultatov. Nanaša se na napredek, ki so ga neposredni rezultati omogočili v smeri doseganja zastavljenih ciljev. (OECD 2010, ITAD 1999, 64) Če uspešnost primerjamo z učinkovitostjo, je razlika v tem, da je mogoče z načrtovanimi viri pripraviti veliko publikacij, ki pa na koncu ne prispevajo k boljši informiranosti ali prepoznavnosti določene storitve. V tem primeru so lahko aktivnosti učinkovito izvedene, vendar projekt ni uspešen. Izostanek uspeha je lahko posledica pomanjkljivosti v fazi načrtovanja, če potrebe ciljne skupine niso bile zadostno raziskane (ne vključevanje deležnikov v fazo načrtovanja) ali pa niso bile upoštevane posebne okoliščine ali tveganja (pomanjkljiv logični okvir).

---

<sup>7</sup> Koncepti monitoringa, evalvacije in deležnikov so podrobneje predstavljeni v 2. poglavju Teoretski in konceptualni okvir.

Pristop k M&E je odvisen od ravni, na kateri se izvaja. Na nacionalni ravni in na ravni EU se običajno oblikujejo strategije razvoja in politike, ki so podlaga za posamezne ukrepe. **Politika** (angl. *policy*) pomeni smer ali način delovanja, ki se sprejme v okviru določene organizacije. (Oxford Dictionaries 2013) Gre za vrsto koherentnih odločitev oz. dejavnosti s skupnim dolgoročnim ciljem oz. cilji, običajno na nacionalni ravni. Politika, program in projekt pomenijo prehod od splošnih usmeritev h konkretnim kratkoročnim aktivnostim. (FAO 2013) **Program** (angl. *programme*) lahko vključuje več projektov, v primerjavi s katerimi obsega širše delovno področje (npr. program zaposlovanja). Opredelitev programa je odvisna od področja in opredelitev odgovornih organov (Evropska komisija 2004, 8), vendar program pogosto označujemo za vmesno raven med projektom in politiko. **Projekt** (angl. *project*) obsega vrsto aktivnosti, usmerjenih k skupnemu cilju z natančno določenimi časovnimi in finančnimi omejitvami. Projekti imajo običajno določene tudi ciljne skupine, katerim so namenjeni, ter sistem M&E. (Evropska komisija 2004, 8) Soodvisnost politik, programov in projektov prikazuje slika 1.1.

Slika 1.1: Hierarhija politik, programov in projektov



Vir: Evropska komisija (2004, 9).

### 1.3 Struktura naloge in metodologija

V drugem poglavju so predstavljeni osnovni teoretični koncepti na področju menedžmenta, (kot so na primer projektni cikel, monitoring, evalvacija, strateško načrtovanje ter upravljanje z deležniki), ki sem jih nato aplicirala na nevladni in javni sektor, s čimer sem želela ugotoviti njihovo uporabnost za merjenje učinkovitosti porabe sredstev EU. Poudarek je na izbiri ključnih kazalnikov za merjenje uspešnosti na različnih ravneh (projekt, program, politika), saj je to merjenje v nepridobitnem sektorju bolj kompleksno, predvsem pa je tovrstno uspešnost težko meriti zgolj na podlagi kvantitativnih kazalnikov. Izbira ustreznih kazalnikov na različnih ravneh izvajanja je tako ključnega pomena za M&E, na njih pa v veliki meri temelji tudi projektni oz. strateški menedžment.

V tretjem poglavju sem na kratko predstavila širši kontekst javnega financiranja NVO, kjer so predstavljeni statistični podatki o financiranju NVO na svetovni ravni in na ravni Slovenije, na koncu pa so predstavljene še splošne prednosti in pomanjkljivosti financiranja NVO iz javnih sredstev.

V četrtem poglavju sledi opis načinov financiranja, zatem pa primerjava na podlagi strateških in regulativnih dokumentov ter institucionalne strukture na evropski in nacionalni ravni. Poudarek je na obsegu administrativnega dela, povezanega s prijavo projektov, ter administrativnih kontrolah, ki jih izvaja financer.

V petem poglavju sem želela raziskati, kako v praksi poteka vključevanje deležnikov v načrtovanje politik in programov na primeru programa EZD in strukturnih skladov, pa tudi, ali se informacije o potrebah ciljnih skupin odražajo v programih in politikah. Ugotoviti sem želela, kako se zbirajo informacije s pomočjo M&E, ali so zbrane informacije ustrezne in uporabne za odločevalce, koliko informacij je zbranih na ravni projekta, razpisa in programa oz. politike ter ali pri tem prihaja do podvajanja informacij. Skratka, predmet tega poglavja je analiza M&E, ki se izvajata pri financiranju iz strukturnih skladov in programov EU, ter primerjava njune uporabnosti.

V šestem poglavju sledi analiza porabe sredstev na podlagi primerjave učinkovitosti in uspešnosti delovanja strukturnih skladov z delovanjem programov EU, ki temelji na izsledkih evalvacij, letnih poročil o izvajanju OP ter revizijskih poročil. Predstavljeni so doseženi rezultati porabljenih sredstev, pri čemer so izpostavljene glavne pomanjkljivosti pri izvajanju ter razlike v pristopu do M&E.

Zaključila sem s pregledom učinkovitosti opisanih sistemov M&E z vidika administrativnega bremena, hitrosti izplačila ter odzivnosti na potrebe tako financerja kot NVO, ne nazadnje pa tudi z vidika uspešnosti merjenja rezultatov porabljenih sredstev.

Metodologija zajema v prvem delu študij literature na področju teorije strateškega načrtovanja, projektnega cikla ter M&E. Poudarek je na priročnikih za uvajanje sistemov M&E v mednarodnih institucijah, kot so Svetovna banka (Kusek in Rist 2004, Svetovna banka 2004 in 2006 ter IPDET 2007), Evropska komisija (Evropska komisija 2001 in 2004 ter ITAD 1999) in OECD (OECD 2009, 2010). Najpomembnejša vira v teoretskem delu sta priročnik Svetovne banke (Kusek in Rist 2004), ki opisuje 10-stopenjski pristop k vzpostavitvi in ohranjanju sistema M&E v organizaciji, ter priročnik Evropske komisije (2004) za uporabo modela projektnega cikla.

Predstavitev delovanja sistemov porabe sredstev temelji na pregledu pravnih podlag za izvajanje financiranja, strateških dokumentov na ravni EU in na nacionalni ravni ter druge primarne dokumentacije, kot so razpisna dokumentacija, prijavnih obrazci, zahtevki za izplačilo ipd. Pri analizi delovanja obeh sistemov M&E se opiram na lastne izkušnje, ki sem jih pridobila v letih 2008–2010 z delom na MJU in na info točki EZD, izvedeni pa so bili tudi intervjuji s predstavnico MJU (Šega 2013), predstavniki NVO (Vouk 2012, Šerc 2013) in strokovnjakom na področju projektnega menedžmenta (Kindermans 2013). Podlaga za oceno uspešnosti obeh sistemov porabe sredstev EU so predvsem evalvacijska poročila v primeru programa EZD (COWI 2009, ECORYS 2011, Evropska komisija 2011a in PPMI-Euréval 2013) in revizijska poročila v primeru strukturnih skladov (Računsko sodišče 2008, 2011a, 2011b, 2012a in 2012b).

Cilj naloge je analiza sistemov M&E ter njihovega vpliva na učinkovitost in uspešnost porabe sredstev EU v okviru konkretnih programov, ki so namenjeni financiranju natančno določenih nepridobitnih pravnih oseb. V nalogi sta obravnavana naslednja načina financiranja:

- javni razpisi programa Evropa za državljane (v nadaljnjem besedilu: EZD), ki se izvaja na centraliziran način s strani Evropske komisije in njene izvajalske agencije EACEA, ter
- javni razpisi Ministrstva za pravosodje in javno upravo oz. Službe za NVO (v nadaljnjem besedilu: MPJU), ki se izvajajo decentralizirano s sredstvi iz strukturnih skladov EU, natančneje Evropskega socialnega sklada, in sorazmernega deleža iz slovenskega proračuna.

Vsak program financiranja, ki se izvaja preko javnih razpisov, natančno določa upravičene prijavitelje projektov, tj. pravne osebe, ki lahko zaprosijo za financiranje. V primeru javnih razpisov programa EZD so pravne osebe, ki so upravičene do sredstev, bolj ohlapno določene, saj pojem NVO na ravni EU ni poenoten. Razpisi na evropski ravni morajo tako upoštevati vrsto različnih nepridobitnih pravnih oseb, ki se po državah članicah močno razlikujejo. Pri programu EZD so upravičeni prijavitelji določeni ne glede na konkretno pravno obliko, tako da mednje spadajo „lokalne oblasti in organizacije, organizacije, ki se ukvarjajo z raziskovanjem javnih politik EU, skupine državljanov, organizacije civilne družbe, NVO, sindikati, izobraževalne ustanove, organizacije, ki delujejo na področju prostovoljnega dela, ter organizacije, ki delujejo na področju amaterskega športa.“ (EACEA 2012a) Po drugi strani je pri razpisih na nacionalni ravni lažje določiti konkretne pravne osebe, ki so upravičene do sredstev. Čeprav tudi v Sloveniji ni enotne definicije NVO, MPJU za potrebe javnih razpisov mednje uvršča „pravne osebe, registrirane v skladu z Zakonom o društvih, Zakonom o ustanovah ali Zakonom o zavodih.“ (MJU 2009)

Ker gre v nalogi za primerjavo postopkov v okviru dveh specifičnih sistemov financiranja, je posploševanje tvegano. Financiranje različnih subjektov in razvojnih prednostnih nalog namreč poteka na različne načine, ne samo v okviru strukturnih skladov, ampak tudi z različnimi programi EU. Ministrstva izvajajo razpise iz strukturnih skladov za različne pravne osebe (občine, podjetja, fizične osebe ipd.) na zelo raznolikih področjih (gospodarstvo, okolje, infrastruktura, kmetijstvo ipd.), prav tako obstaja na ravni EU velik razpon programov (za raziskave, za mlade, za vseživljenjsko učenje, za medije ipd.).

Naloga ni namenjena raziskovanju problematike financiranja NVO ali presojanju različnih virov financiranja NVO, temveč primerjavi sistema M&E med dvema načinoma financiranja iz istega vira – sredstev EU. Prav tako namen naloge ni dajanje nasvetov pri prijavi na razpise, ki so obravnavani v nalogi, čeprav je teoretični uvod v M&E uporaben za vsako organizacijo, ki želi vzpostaviti in izvajati tovrstne sisteme.

## 2 TEORETSKI IN KONCEPTUALNI OKVIR

### 2.1 Strateško načrtovanje

Sistem M&E sam po sebi ni dovolj za uspešnost NVO, ampak mora temeljiti na dobrem strateškem načrtovanju, kjer organizacija razvije in določi svojo dolgoročno vizijo in strategijo za doseganje dolgoročnih ciljev. Skladno z dolgoročnimi usmeritvami organizacija nato izvaja M&E svojih politik, programov ali projektov. Pri strateškem načrtovanju si lahko menedžerji pomagajo z različnimi modeli oz. vizualnimi tehnikami, ki načrtovanje razdelijo na zaključene procese ali faze. V nadaljevanju so podrobneje pojasnjeni modeli strateškega načrtovanja, ki se pogosto pojavljajo v projektnih dokumentacijah na razpisih za sofinanciranje NVO iz sredstev EU, tj. model logičnega okvirja z matriko, model učinka in model projektnega cikla.

#### 2.1.1 Logični okvir

V literaturi o strateškem načrtovanju se pogosto pojavlja pristop, imenovan logični okvir (angl. *logical framework*) oz. njegova nadgradnja v obliki matrike (angl. *logframe matrix*), zato je to orodje pogosto del raznih projektnih dokumentacij. Logični model v obliki tabele prikazuje vzročno-posledična razmerja med aktivnostmi in njihovimi vplivi, mogoče pa ga je aplicirati na projekt, program ali politiko. Model je uporaben za strateško načrtovanje, fazo izvajanja ter M&E. Njegova največja prednost je logično povezovanje vzrokov in posledic, kjer lahko že v fazi načrtovanja (ko izpolnjujemo tabelo logičnega okvirja) opazimo nedoslednosti in ugotovimo področja, kjer se lahko v poznejših fazah pojavijo problemi. Logični model spodbuja boljše načrtovanje projekta, programa ali politike, s tem ko zahteva povezovanje virov z aktivnostmi, neposrednimi rezultati, učinki in dolgoročnimi (strateškimi) cilji. (IPDET 2007, 149–166)

Slika 2.1: Osnovni model logičnega okvirja na primeru info točke programa Evropa za državljane (nacionalna raven)<sup>8</sup>



Logični okvir, še posebej v svoji razširjeni obliki, zagotavlja smotrnost, izvedljivost in trajnost posameznega projekta, programa ali politike. Smotrnost pomeni, da projekt upošteva potrebe ciljne skupine oz. deležnikov, kar se zagotovi z vključitvijo deležnikov v načrtovanje projekta. To nam omogoča, da podrobneje raziščemo problem, ki se ga lotevamo, ter določimo jasne cilje. Izvedljivost se nanaša na realistično zastavljene cilje, ki jih je dejansko mogoče doseči, trajnost pa na dobro zasnovano projekta, ki bo omogočala nadaljevanje pozitivnih učinkov tudi po zaključku financiranja iz javnih sredstev. (ITAD 1999, 12–13)

Proces strateškega načrtovanja z uporabo modela logičnega okvirja lahko razdelimo v dve fazi, in sicer fazo analize in fazo načrtovanja, ki sta razčlenjeni na posamezne naloge, kot je prikazano v tabeli 2.1.

<sup>8</sup> Shema ne pomeni celotnega logičnega okvirja za program, temveč zgolj poenostavljen prikaz poteka logičnega sklepanja pri uporabi modela logičnega okvirja. Celoten program info točke EZD je obsegal več aktivnosti, neposrednih rezultatov in učinkov.

Tabela 2.1: Naloge, ki jih obsega izdelava logičnega okvirja

ANALIZA	➔	NAČRTOVANJE
<p><b>Analiza deležnikov</b> – identifikacija najpomembnejših deležnikov ter njihovih interesov</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>Analiza problema</b> – identifikacija glavnih problemov oz. potreb ciljne skupine, določitev vzročno-posledičnih razmerij</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>Analiza ciljev</b> – iskanje rešitev za konkretne probleme, iskanje povezav med neposrednimi rezultati in njihovimi vplivi</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>Analiza strategije</b> – iskanje strategij za doseg ciljev ter izbira najustreznejše strategije</p>		<p><b>Izdelava matrike logičnega okvirja</b> – izbira projektnih aktivnosti, vzpostavitev logičnega okvirja, določitev kazalnikov in virov podatkov</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>Načrtovanje aktivnosti</b> – določitev zaporedja in trajanja aktivnosti, določitev povezav med aktivnostmi in razporeditev zadolžitvev med izvajalce projekta</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p><b>Načrtovanje stroškov</b> – na podlagi urnika aktivnosti se izdela časovni pregled stroškov (finančnih stroškov in drugih virov, ki so potrebni za izvedbo aktivnosti)</p>

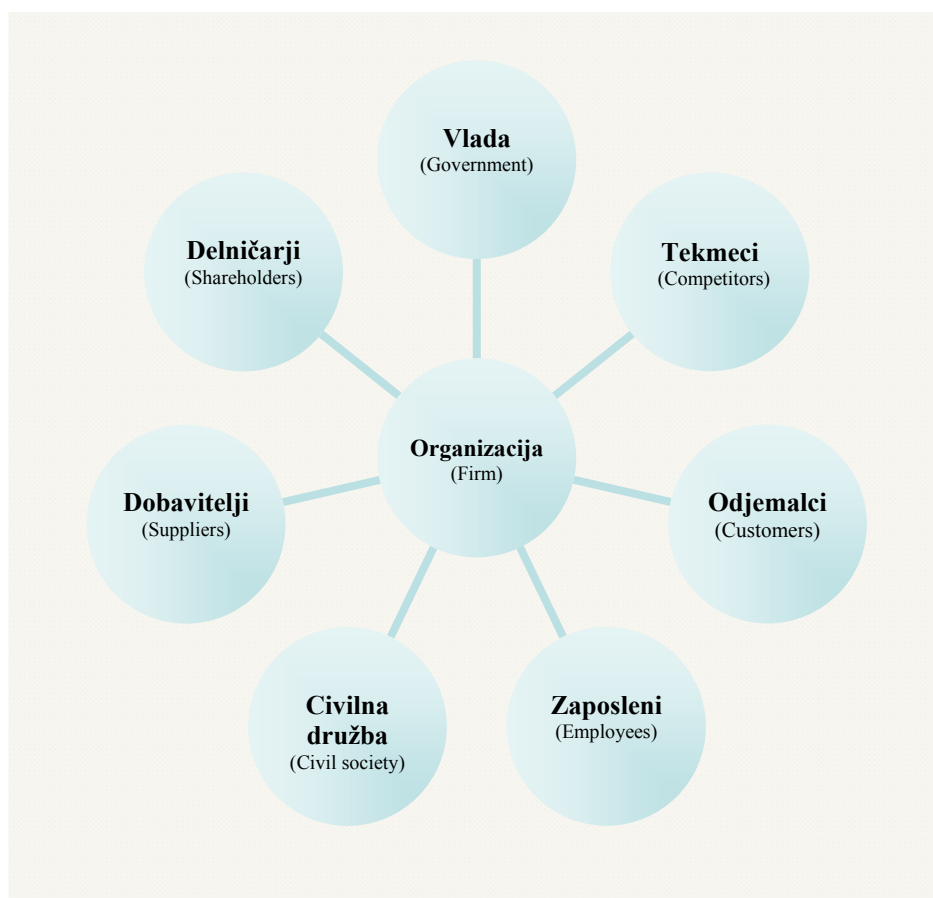
Vir: Evropska komisija (2004, 60).

### 2.1.1.1 Analiza deležnikov

Glavni razlog za analizo deležnikov je raznolikost njihovih interesov, ki pa so za organizacijo ključnega pomena, saj vplivajo na načrtovanje in izvedbo njenih projektov. Začetnik teorije deležnikov R. E. Freeman (1984, 46) izhaja iz definicije, da so deležniki „vsaka skupina ali posameznik, ki lahko vpliva na organizacijo oziroma je ali sama pod vplivom organizacije, ko ta skuša dosežati svoje cilje“. Freeman pri tem izhaja iz tradicionalnega *input – output* modela, v katerem je podjetje povezano s štirimi skupinami: dobavitelji, zaposlenimi, delničarji (tistimi, ki zagotavljajo osnovne vire) in strankami (odjemalci). Prvotni model je bil kot odziv na kritike o nejasnosti večkrat nadgrajen in spremenjen. Posledično sta bili v model dodani vlada in (lokalna) skupnost, v poznejši verziji modela (Freeman 2003) pa so dodane še interesne skupine oz. skupine pritiska, kot so okoljevarstveniki, NVO, kritiki, mediji in drugi (Fassin 2008, 115). Freemanov (1984) grafični model deležnike prikazuje v obliki sociograma oz. socialnega omrežja, v katerega je vpeta organizacija (glej sliko 2.2).



Slika 2.2: Freemanov osnovni model deležnikov<sup>9</sup>



Vir: Freeman v Fassin (2008).

V skladu s Freemanovo definicijo tudi Evropska komisija (2004, 61) med deležnike prišteva vse posameznike, skupine ljudi ali organizacije, katerih interesi so povezani z delovanjem organizacije oz. z uspehom ali neuspehom določenega projekta (lahko so v vlogi izvajalcev, financerjev, upravičencev ali tekmecev). Podobno Grunig (1995, 15) deležnike opredeli kot posameznike ali skupine, ki lahko učinkujejo na organizacijo ali pa slednja s svojimi dejanji, odločitvami in politiko, prakso ali namerami učinkuje nanje, zato je pojem deležnika neločljivo povezan s strateškim načrtovanjem v organizaciji. Grunig (*Ibid.*) mednje prišteva „lastnike, odjemalce in porabnike, njihove zaščitnike, tekmece, medije, uslužbence, posebne interesne skupine, okoljevarstvenike, dobavitelje in vladna telesa“.

V nepridobitnem sektorju se pomen nekaterih deležnikov (npr. vlada, lokalna skupnost, odjemalci) iz Freemanovega modela bistveno poveča, nekateri deležniki (npr. dobavitelji) pa izgubijo na pomenu. Delničarji oz. *shareholders* so v neprofitnem sektorju npr. člani NVO,

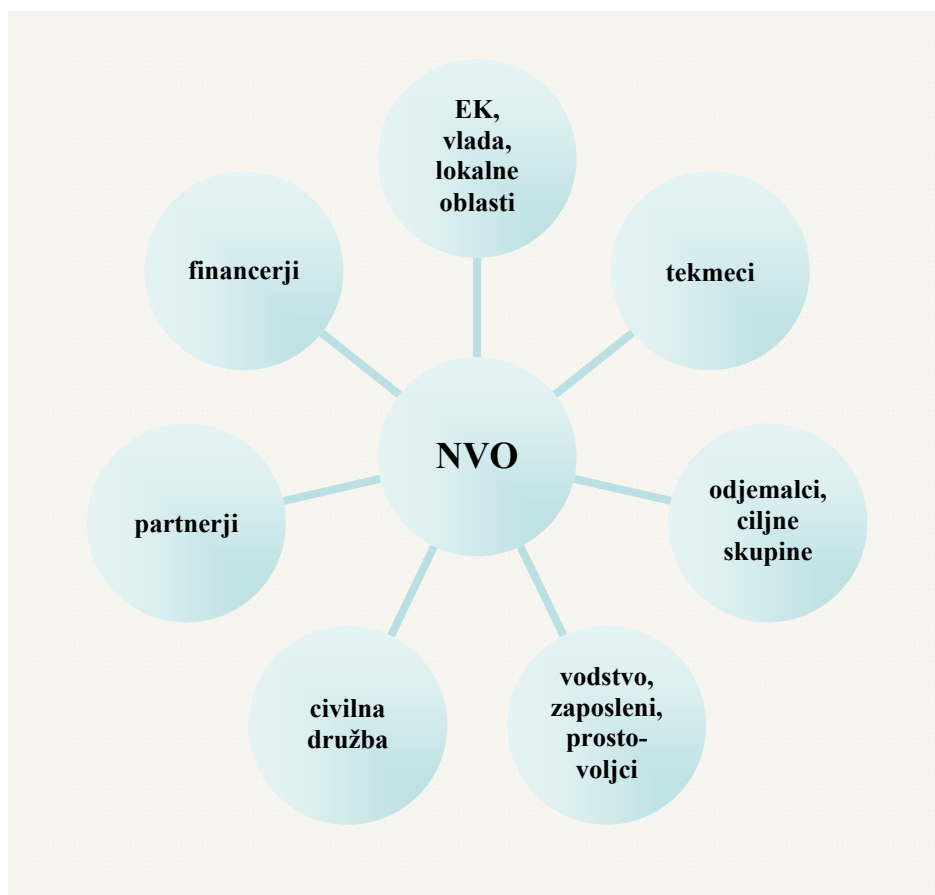
<sup>9</sup> Opozoriti je treba, da je tovrsten seznam deležnikov prikrojen korporacijam in da se slika v nepridobitnem sektorju praviloma razlikuje.

neke vrste delničarji pa so tudi odjemalci in navsezadnje celotna družba. Za NPO je uporabna predvsem definicija deležnikov (udeležencev), ki jo Tavčar (2009) utemelji na podlagi osnovnih in interesnih menjalnih razmerij NPO:

*Uspešna je organizacija, ki dosega smotre in cilje skladno z interesi vplivnih udeležencev. Organizacija jim daje koristi v skladu z njihovimi interesi – in prejema od istih ali drugih udeležencev v zameno koristi, ki so skladne z njenimi interesi. Menjalna razmerja nepridobitne organizacije so širša od trženja, v katerem organizacija za nekatere koristi prejme plačilo od odjemalcev oz. uporabnikov. Osnovna menjalna razmerja so med organizacijo in uporabniki, tistimi zunanjimi oz. notranjimi udeleženci, katerih interesi zadevajo dejavnost organizacije. Interesna menjalna razmerja pa so med organizacijo in oskrbovalci, tistimi zunanjimi oz. notranjimi udeleženci, ki oskrbujejo organizacijo s sredstvi za delovanje. Udeleženci v osnovnih in v interesnih menjalnih razmerjih so mnogokrat različni, lahko pa tudi isti. (Tavčar 2009)*

Na osnovi navedenih opredelitev so na sliki 2.3 prikazani najpogostejši deležniki NVO.

Slika 2.3: Model deležnikov za NVO



Pri določanju deležnikov je treba upoštevati, da imajo tudi NVO tekmece, ki ponujajo enake ali podobne storitve. Le redke NVO imajo monopol nad izvajanjem storitev, saj lahko odjemalci enake ali podobne storitve iščejo pri drugih organizacijah v panogi, brez odjemalcev pa NVO izgubijo legitimnost. Anheier (2005, 229) ocenjuje, da je zaradi kompleksnosti razmerij z deležniki v NPO, po drugi strani pa tudi zaradi specifičnih potreb ciljnih skupin in upravljanja z raznolikimi viri prihodkov (donacije, javna sredstva, lastni prihodki), upravljanje NPO veliko zahtevnejše kot upravljanje podjetja enake velikosti.

Ravnanje z deležniki se začne z njihovo identifikacijo, treba se je torej vprašati, katere skupine bodo podvržene učinkom projekta, programa ali politike, kdo je financer, kdo izvajalec, kakšno je mnenje stroke, kaj na tem področju počne nevladni sektor ipd. Vse te skupine imajo bodisi neposredni bodisi posredni interes pri oblikovanju projekta, programa ali politike, saj bo ta projekt, program ali politika vplival na njihovo delovanje in obratno. Z vključevanjem deležnikov se izognemo večjim napakam pri načrtovanju (npr. določen projekt, ki je namenjen računalniškemu opismenjevanju starejših, te populacije sploh ne doseže ali pa je zasnovan preveč ambiciozno ipd.), informacije s strani deležnikov pa nam pomagajo tudi pri odkrivanju izhodiščnega stanja. (Kusek in Rist 2004, 56–59) Informiranje deležnikov je najmanj intenzivno vključevanje, posvetovanje že zahteva dejavnejšo vlogo deležnikov, kjer informacije tečejo v obe smeri, vendar to ne pomeni nujno vpliva na odločanje, kot je značilno za proces soodločanja. Najvišjo raven vključenosti pomeni sodelovanje, pri katerem se deležnikom zaupa tako pobuda kot izvajanje projektov. (Evropska komisija 2004, 118–120) Načini za vključevanje deležnikov so različni, od anketiranja, fokusnih skupin, osebnih sestankov do intervjujev ipd. Pomembno je, da je način komuniciranja prilagojen posamezni interesni skupini, tako da bomo z najmanjšim vložkom prišli do kar največ koristnih informacij. (Kusek in Rist 2004, 56–59)

Metode posvetovanja z deležniki ali ciljnimi skupinami so uporabne v fazi načrtovanja, kjer nam pomagajo raziskati vzroke za nastalo stanje in potrebe ciljne skupine, sodelovanje z deležniki v fazi izvajanja pa lahko prispeva k večji odmevnosti projekta, programa ali politike ter učinku prelivanja. Pri monitoringu so lahko deležniki dobrodošel vir informacij, koristne povratne informacije pa zagotavljajo tudi v okviru evalvacije. Kljub naštetim prednostim je upravljanje z deležniki dolgotrajen postopek (predvsem ob posvetovanju in raziskovanju problema), ki zahteva sposobnosti moderiranja in obdelave zbranih informacij. (Svetovna banka 2004, 6)

Postavljanje ciljev brez posvetovanja s ključnimi interesnimi skupinami lahko oteži izvajanje projekta, saj nobena izmed vključenih strani ne bo imela zadostne motivacije, ker ne občuti lastništva nad projektom. To pomeni, da lahko težave nastanejo, ker bodo imele interesne skupine občutek, da njihove izkušnje, strokovni prispevek in želje niso bili upoštevani pri zasnovi projekta, programa ali politike. Navedeno ima lahko, ne glede na kakovost samega projekta, nezanemarljiv psihološki učinek. Na področju strateškega načrtovanja, oblikovanja politik in projektnega menedžmenta se je tako uveljavilo mnenje (Kusek in Rist, Evropska komisija, Svetovna banka, OECD), da je treba vse deležnike oz. interesne skupine povabiti k sodelovanju že v fazi postavljanja ciljev, v nadaljevanju pa tudi pri določanju vplivov in ključnih indikatorjev ter ne nazadnje evalvaciji. (Kusek in Rist 2004, 56–59) Evropska komisija zato pri financiranju razvojnih projektov spodbuja partnerstvo med deležniki, lastništvo projekta s strani ciljne skupine in usposabljanje na področju vključevanja civilne družbe v proces odločanja. Horizontalno in vertikalno sodelovanje med deležniki naj bi prispevalo k zmanjševanju administrativnih bremen in s tem transakcijskih stroškov, saj omogoča poenotenje postopkov zbiranja podatkov in poročanja. (Evropska komisija 2004, 6–7)

### ***2.1.1.2 Analiza problema***

Analiza problema je najpomembnejša naloga pri načrtovanju projekta, saj brez podrobnega poznavanja problema ciljne skupine ne moremo izbrati ustreznih rešitev. V pomoč pri razčlenjevanju problema je lahko t. i. problemsko drevo, tehnika pa je še uporabnejša, če so vanjo vključeni tudi deležniki in če razpravo vodi izkušen moderator. Z vključevanjem ciljne skupine in vpogledom v njeno dojetje perečih problemov bomo lahko izdelali kakovostno problemsko drevo, ki bo pomenilo nekoliko poenostavljeno sliko realnosti. Glavna prednost problemskega drevesa je, da omogoča razvrščanje problemov glede na vzročno-posledična razmerja in s tem zagotavlja pregled nad prednostnimi nalogami. Končna shema kljub vsemu ne sme biti preveč natančna, saj bi se s tem izgubila njena preglednost, ali premalo natančna, ker bi s tem izgubila uporabno vrednost. (Evropska komisija 2004, 67–68)

### ***2.1.1.3 Analiza ciljev***

Cilje lahko postavimo tako, da preprosto obrnemo problemsko drevo in negativne situacije preslikamo v aktivnosti, ki prispevajo k reševanju izraženih problemov, tako da dobimo sliko

želenega stanja v prihodnosti. Tako kot pri analizi problema je priporočljivo, da v posvetovanje o ciljih vključimo deležnike, s čimer bomo dobili boljšo sliko o prednostnih nalogah ter o tem, kaj je realistično in izvedljivo in kaj ne. Prednost analize ciljev na podlagi problemskega drevesa je tudi, da bodo naši cilji zagotovo usmerjeni v reševanje dejanskih problemov ciljne skupine. (Evropska komisija 2004, 69–70)

#### ***2.1.1.4 Analiza strategije***

Pri analizi strategije gre za razpravo o težavah, ki se lahko pojavijo pri reševanju problemov na določen način. Vprašati se je treba, ali želimo reševati vse identificirane probleme ali samo njihov del, katera kombinacija aktivnosti bi lahko bila najuspešnejša, kako bodo v projekt vključeni ciljna skupina, deležniki, lokalna skupnost ipd. Izbira strategije je razmeroma težka naloga, saj morajo načrtovalci projekta upoštevati ne le sam problem, ampak tudi interese vseh deležnikov, ki lahko pogosto vplivajo na projektni načrt in izvajanje. Za pomoč pri izbiri strategije obstaja nekaj pomožnih meril: pričakovani doprinos strategije k doseganju ciljev, koristi za ciljno skupino, skladnost z drugimi projekti, programi in politikami na tem področju, ki so že v teku, višina stroškov v primerjavi z nastalimi koristmi, prispevek k ustvarjanju znanja v organizaciji ipd. (Evropska komisija 2004, 70–71)

#### ***2.1.1.5 Izdelava matrike logičnega okvirja (angl. Logframe matrix)***

Sam logični okvir ne omogoča dovolj podrobnega načrta projekta, je pa dobra osnova za nadgradnjo v obliki tabele oz. matrike, ki zahteva natančno opredelitev virov, aktivnosti, neposrednih rezultatov, učinkov in ciljev s pomočjo merljivih kazalnikov. Pri nadgradnji logičnega modela je namreč treba za vsako raven projekta določiti kazalnike ter vire podatkov za monitoring. Ker je treba kazalnike določiti za vsako raven, logični okvir omogoča merjenje tako učinkovitosti kot uspešnosti. (IPDET 2007, 150–166) Ne nazadnje je matrika uporabna tudi kot koristen povzetek projekta in vodilo pri njegovem izvajanju, monitoringu in evalvaciji. (ITAD 1999, 21–27)

Namen take matrike je pomoč pri razmisleku o vsebini projekta in preverjanju predpostavk o logični povezanosti načrtovanih aktivnosti, neposrednih rezultatov, učinkov in ciljev. Pri izpolnjevanju matrike je treba za vsako raven izbrati nekaj ključnih kazalnikov, vire podatkov zanje in nekatere ključne predpostavke ali tveganja na posamezni ravni (npr. pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da je lahko projekt uspešen). (ITAD 1999, 21–27) V stolpcu

predpostavke se navedejo zunanje okoliščine in dejavniki, ki imajo velik vpliv na potek in rezultate projekta, vendar so zunaj nadzora izvajalca projekta. (Evropska komisija 2004, 78)

Tabela 2.2: Matrika logičnega okvirja<sup>10</sup>

Projektni načrt	Kazalniki	Viri podatkov za monitoring	Predpostavke in tveganja
<b>1 Cilj:</b> dolgoročni vpliv projekta (povezava med projektom ter programom oz. politiko)	<b>8</b> – omogočajo merjenje uspešnosti v smislu približevanja želenemu (ciljnemu) stanju – uporabni pri evalvaciji	<b>9</b> – viri podatkov – metode zbiranja teh podatkov – osebe, ki so zadolžene za to – pogostost zbiranja podatkov – način poročanja o izsledkih	
<b>2 Učinki:</b> pozitivni učinki na ciljno skupino po koncu projekta	<b>10</b> – kazalniki odgovarjajo na vprašanje, kako bomo vedeli, da smo dosegli zeleni učinek – upoštevati je treba podatke o količini in kakovosti ter časovni okvir	<b>11</b> – viri podatkov – metode zbiranja teh podatkov – osebe, ki so zadolžene za to – pogostost zbiranja podatkov – način poročanja o izsledkih	<b>7</b> Predpostavke o dejavnikih, ki so zunaj našega nadzora, in tveganjih, ki vplivajo na povezavo med učinki in doseganjem dolgoročnih ciljev
<b>3 Neposredni rezultati:</b> storitve ali izdelki, ki nastanejo kot posledica aktivnosti in imajo neposredne pozitivne posledice za ciljno skupino	<b>12</b> – kazalniki merijo količino in kakovost rezultatov – upoštevati je treba časovni okvir za doseganje ciljnih vrednosti	<b>13</b> – viri podatkov – metode zbiranja teh podatkov – osebe, ki so zadolžene za to – pogostost zbiranja podatkov – način poročanja o izsledkih	<b>6</b> Predpostavke o dejavnikih, ki so zunaj našega nadzora, in tveganjih, ki vplivajo na povezavo med neposrednimi rezultati in njihovimi učinki
<b>4 Aktivnosti:</b> naloge, ki so potrebne za nastanek neposrednih rezultatov	(na tem mestu se lahko vključi strnjen pregled virov, potrebnih za izvedbo aktivnosti)	(na tem mestu se lahko vključi strnjen pregled stroškov)	<b>5</b> Predpostavke o dejavnikih, ki so zunaj našega nadzora, in tveganjih, ki vplivajo na izvedbo aktivnosti ter njihove rezultate

Vir: Evropska komisija (2004, 73).

Na vertikalni osi nam tabela omogoča vpogled v vzročno-posledična razmerja med različnimi ravnmi projekta, medtem ko na horizontalni osi opredelimo način merjenja in vire, na podlagi katerih bomo izvajali (in preverjali) meritve. (*Ibid.*) Matrika logičnega okvirja tako zahteva natančno opredelitev virov, aktivnosti, neposrednih rezultatov, učinkov in ciljev s pomočjo merljivih kazalnikov (IPDET 2007, 150–166).

<sup>10</sup> Številke v okvirčkih prikazujejo vrstni red izpolnjevanja matrike.

### ***Prednosti in pomanjkljivosti matrike logičnega okvirja***

Matrika logičnega okvirja je uporabna tako v fazi načrtovanja kot v fazi izvajanja in na koncu pri evalvaciji in reviziji. Pri načrtovanju nam koristi kot strnjen opis projekta z vsemi ključnimi aktivnostmi, iz katerega lahko razberemo logično povezavo med aktivnostmi, rezultati in učinki projekta na ciljno skupino. Na podlagi matrike lahko v fazi načrtovanja naredimo grobo oceno predvidenih stroškov, v fazi izvajanja pa je lahko matrika podlaga za sklepanje pogodb z izvajalci. Uporabna je kot referenca pri poročanju o napredku projekta, kazalniki skupaj z viri podatkov pa so v pomoč pri načrtovanju (in pozneje izvajanju) evalvacije. (Evropska komisija 2004, 92) Za poročanje o izvajanju projekta se pogosto uporablja kar tabela, v kateri so navedene temeljne aktivnosti, ciljne vrednosti za neposredne rezultate in učinke ter dejanski dosežki v obdobju poročanja. (Evropska komisija 2004, 116)

Nadgrajen logični okvir je pogosto del projektnih dokumentacij, torej zahtevan s strani financerja. (Evropska komisija 2004, 18) Posledica tega je, da ga organizacije pogosto dojemajo kot nujno zlo in se izpolnjevanja tabele lotijo, potem ko že imajo načrt projekta. V tej fazi je logični model že izgubil smisel, saj je njegova največja vrednost prav pomoč pri logičnem načrtovanju in vzpostavljanju povezave med viri, aktivnostmi, neposrednimi rezultati in vplivi. (IPDET 2007, 121)

Nepoznavanje orodja in s tem nepoznavanje uporabne vrednosti, ki ga to ima za organizacijo, tako v fazi načrtovanja kot pri izvajanju in ne nazadnje v fazi evalvacije, je pogosta težava. Problemi pri izpolnjevanju matrike se lahko pojavijo tudi pri določanju ciljev in prednostnih nalog, saj je med deležniki včasih težko doseči konsenz na tem področju, še težje pa je postaviti cilje na različnih ravneh v pravilno vzročno-posledično razmerje. Pogosto so cilji na ravni projektov določeni preširoko in preveč ambiciozno, ciljne vrednosti neposrednih rezultatov pa niso realistične. (Evropska komisija 2004, 59) Razlog za to gre včasih pripisati ocenjevalnim merilom financerjev, ki spodbujajo kvantifikacijo neposrednih rezultatov, kar pri prijaviteljih na razpise povzroči „tekmovanje“ v smislu, kdo bo za enaka sredstva ponudil več. Financer, ki ima nekaj izkušenj s financiranjem projektov, bo sposoben zaznati nerealnost zastavljenih ciljev v prijavnih obrazcih.

Eden izmed razlogov za pogosto uporabo logičnega okvirja v projektnih dokumentacijah je njegova uporabnost za ocenjevanje temeljev projektnih predlogov. Iz njega je razvidno, kateri ključni problemi so bili ugotovljeni, kako podrobno so bile raziskane potrebe ciljne skupine, ali je bila dokazana potreba po izvajanju predvidenih aktivnosti in ali te zadostujejo za doseganje predvidenih učinkov. (ITAD 1999, 43–54) Pri ocenjevanju kakovosti projektnih

predlogov je lahko v pomoč dokument Evropske komisije (2001)<sup>11</sup>, namenjen prav ocenjevalcem, ki navaja nekaj ključnih vprašanj o relevantnosti, izvedljivosti in trajnosti, za vsako vprašanje pa ponuja ocenjevalna merila. Primer ocenjevalnih meril je predstavljen v tabeli 2.3.

Tabela 2.3: Primer ocenjevalnih meril na področju identifikacije in opisa deležnikov

<b>Ocenjevanje kakovosti na področju identifikacije in opisa deležnikov</b>	
Analiza deležnikov mora predstaviti jasno sliko o tem: <ul style="list-style-type: none"> <li>• kdo so deležniki,</li> <li>• kakšni so njihovi interesi in kakšna so razmerja med njimi,</li> <li>• katera področja projekta so posebej pomembna zanje,</li> <li>• kakšne so njihove zmogljivosti in viri.</li> </ul>	
<i>Zelo dobro</i>	Prijavitelj je podrobno opisal vse izmed zgoraj navedenih elementov za vse pomembnejše deležnike, iz česar sledijo jasni in ustrezni zaključki o tem, kako bo projekt vplival nanje.
<i>Dobro</i>	Prijavitelj je podrobno opisal večino zgoraj navedenih elementov za vse pomembnejše deležnike, iz česar sledi nekaj zaključkov o tem, kako bo projekt vplival nanje.
<i>Zadostno</i>	Samo nekaj zgoraj navedenih elementov je opisanih, iz česar sledijo preprosti zaključki.
<i>Nezadostno</i>	Deležniki so zgolj omenjeni in niso posebej opisani, zaključkov ni.

Vir: Evropska komisija (2001, 2).

### **2.1.1.6 Načrtovanje aktivnosti in stroškov**

Matriko je mogoče dopolniti z urnikom aktivnosti (kdaj bomo kaj počeli, sosledje aktivnosti) in urnikom stroškov (kdaj bodo stroški nastali in v kakšni višini), kar nam bo občutno pomagalo v fazi izvajanja. (ITAD 1999, 36–42) Pri izdelavi urnika aktivnosti si lahko pomagamo tako, da začnemo s seznamom glavnih aktivnosti, ki jih nato razčlenimo na posamezne naloge, zatem ugotovimo njihovo zaporedje in soodvisnost, predvidimo začetek, trajanje in konec nalog, po potrebi določimo vmesne rezultate in na koncu naloge razdelimo med člane projektne skupine. (Evropska komisija 2004, 86–87) Za načrtovanje aktivnosti in stroškov je morda ustrenejši model učinka, ki je predstavljen v nadaljevanju.

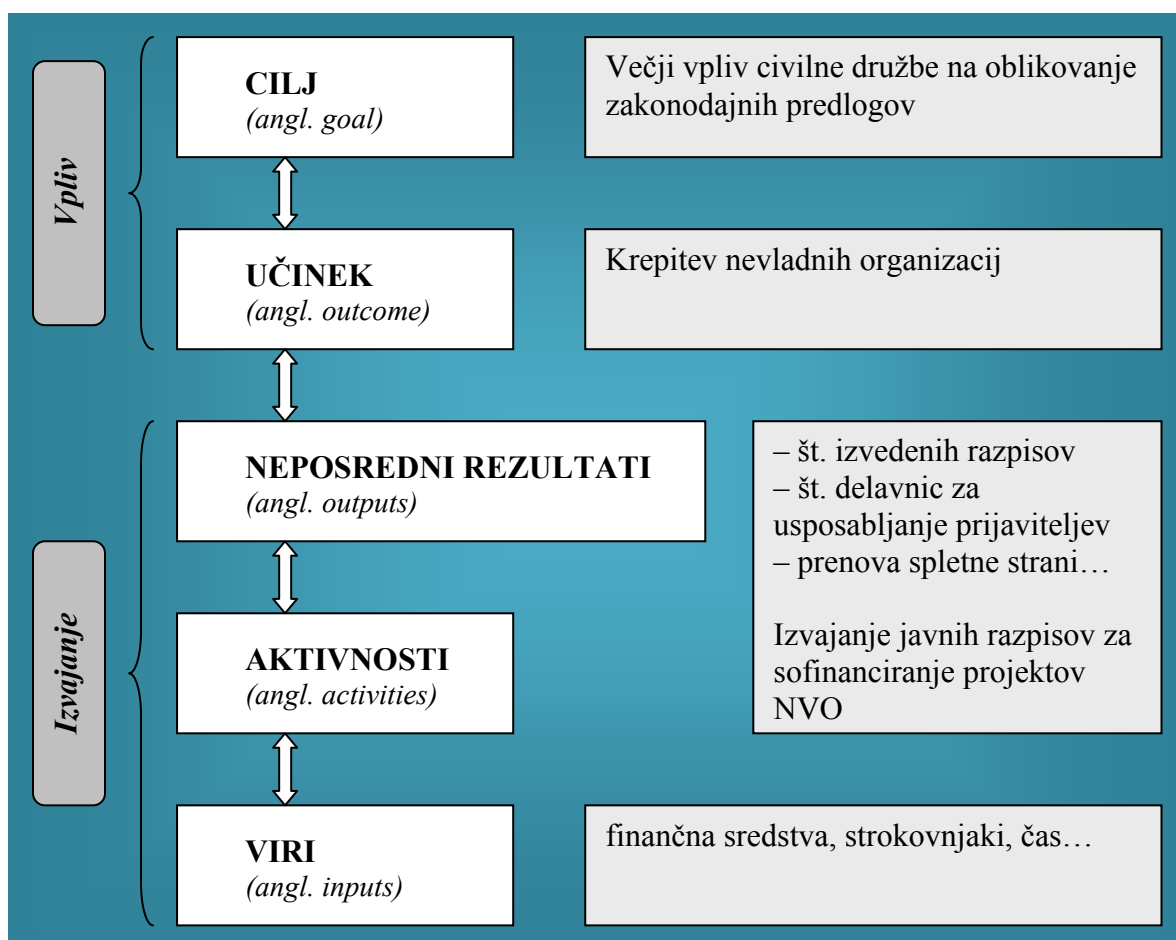
<sup>11</sup> Evropska komisija, EUROPEAID Co-operation Office, 2001. Assessing the Quality of a Financial Proposal/Feasibility study.



### 2.1.2 Model učinka (angl. *Program Outcome Model*)

Model učinka je zelo podoben logičnemu okviru, je komplementaren in uporaben predvsem za spremljanje napredka projekta. Evalvatorji ga pogosto uporabljajo, saj obravnava vire, aktivnosti, neposredne rezultate, učinke in vplive posameznega projekta. Načrtovanje z uporabo modela učinka se začne pri virih (finančnem vložku, številu delavcev in infrastrukturi), potrebnih za izvedbo aktivnosti, ki bodo prinesle neposredne rezultate. Ti rezultati se odražajo v učinkih, ki vodijo do zastavljenih ciljev. (IPDET 2007, 121)

Slika 2.4: Ključne stopnje pri strateškem načrtovanju (primer programa za krepitev nevladnega sektorja)



Vir: Binnendijk v Kusek in Rist (2004, 18).

### **2.1.3 Model projektnega cikla<sup>12</sup>**

Evropska komisija je začela uvajati načrtovanje na podlagi projektnega cikla v devetdesetih letih z namenom izboljšanja kakovosti sofinanciranih projektov. (Evropska komisija 2004, 1) Načrtovanje na podlagi projektnega cikla se je razvilo na podlagi analize o uspešnosti razvojne pomoči, ki jo je ob koncu osemdesetih let prejšnjega stoletja izvedel OECD. Zaključki te analize so namreč pokazali, da veliko število projektov ni bilo uspešnih, razlogi za to pa so bili slabo načrtovanje in priprava, nerelevantnost projekta za ciljno skupino, neupoštevanje tveganj v fazi načrtovanja, premajhen poudarek na trajnosti (dolgoročnosti) projekta, ne nazadnje pa tudi neupoštevanje preteklih izkušenj pri načrtovanju novih projektov. (ITAD 1999, 9)

Načrtovanje na podlagi projektnega cikla zahteva dejavno sodelovanje ključnih deležnikov in s tem večjo motiviranost vseh vpletenih strani, uporablja logični okvir pri vzpostavljanju povezave med aktivnostmi in njihovimi učinki, vključuje merila kakovosti na vsaki stopnji cikla in zahteva izdelavo kakovostnih temeljnih dokumentov, ki omogočajo odločanje na osnovi dejstev na ravni projekta. Tako načrtovanje pomaga zagotoviti, da je projekt usklajen s strateškimi cilji Evropske komisije oz. financerja na splošno, da je smotrno, kar pomeni, da naslavlja probleme ciljne skupine, da je izvedljiv, kar pomeni, da je cilje mogoče doseči v predvidenem časovnem roku, ter da je trajnostno naravnano, kar pomeni, da so pozitivni učinki projekta vidni tudi po zaključku primarnega financiranja<sup>13</sup>. (Evropska komisija 2004, 17)

## **2.2 Monitoring in evalvacija**

M&E se uporabljata kot orodji, ki oblikovalcem politik in odločevalcem pomagata spremljati napredek in prikazati vpliv njihovega projekta, programa ali politike (Kusek in Rist 2004, 1). Namen monitoringa je predvsem spremljanje napredka in odkrivanje težav pri izvajanju projekta, kar omogoča pravočasne odzive in sprotne izboljšave. M&E zagotavljata tudi odgovornost projektne skupine za načrt in izvedbo projekta, saj je v vsakem trenutku mogoče ugotavljati dosežen napredek glede na zastavljene cilje. (Evropska komisija 2004, 100) M&E sta danes vedno bolj usmerjena k rezultatom oz. učinkom določenih projektov, programov ali

---

<sup>12</sup> Kljub uporabi poenostavljenega termina „projektni“ cikel je njegova uporaba v tem delu mišljena širše, saj so ključne faze primerljive tudi s programskim ciklom ter ciklom načrtovanja politik, čeprav je seveda kompleksnost načrtovanja in izvajanja na makro ravni precej večja.

<sup>13</sup> Za oporo pri presoji kakovosti zasnove projekta glej standarde za oceno smotrnosti, izvedljivosti in dobrega upravljanja v smernicah Evropske komisije za načrtovanje na podlagi projektnega cikla (Evropska komisija 2004, 30–37).

politik, medtem ko je bilo tradicionalno izvajanje M&E namenjeno spremljanju samega postopka, „inputov“ in „outputov“. (Kusek in Rist 2004, 1) V nadaljevanju sem omenjeno delitev podrobneje preučila pri analizi konkretnih sistemov M&E.

### **2.2.1 Razlogi za uporabo M&E**

Javna uprava je vse bolj podvržena raznim notranjim in zunanjim pritiskom v smeri večje transparentnosti porabe sredstev. Različni deležniki, bodisi politične stranke, volilno telo, nadzorna telesa znotraj javne uprave ali vlade bodisi mednarodne organizacije (v tej nalogi se osredotočim na vlogo EU) od javne uprave zahtevajo, naj prikaže rezultate svojega dela. Ti naj ne bi bili predstavljeni zgolj v smislu neposrednih rezultatov (npr. številu publikacij ali seminarjev), temveč v posrednih učinkih teh rezultatov na doseganje dolgoročnejših ciljev projektov, programov in politik. (Anheier 2005) Evropska komisija mora pri nadzoru porabe sredstev EU, ki jih upravičenci dobijo bodisi neposredno (program EZD) bodisi posredno (strukturni skladi), kjer financiranje poteka preko nacionalnih organov upravljanja<sup>14</sup>, spremljati tudi uspešnost lastnih politik in programov. To pomeni, da mora EU meriti njihov vpliv, na podlagi katerega lahko oceni, ali dobljeni rezultati dejansko vodijo k zastavljenim ciljem.

Obstajajo sicer različni prevodi terminov „output“, „outcome“ in „impact“, ki se uporabljajo za ponazoritev premika od merjenja neposrednih rezultatov oz. učinkovitosti k dejanskim vplivom oz. uspešnosti. Kljub temu pa poplava različnih terminov ne more zamegliti ključne ideje, na kateri temelji premik od merjenja količine rezultatov k merjenju njihove kakovosti, saj lahko namreč rezultati le tako odgovorijo na vprašanja o učinkovitosti doseganja zastavljenih ciljev. M&E nam pri tem lahko pomaga odgovoriti na vprašanja, ali so naše politike, programi in projekti pripeljali do zelenih rezultatov oz. učinkov, ali so rezultati skladni z načrtovanimi aktivnostmi, kako lahko ločimo uspeh od neuspeha, zakaj je (ali ni) prišlo do sprememb, kako vemo, da smo na pravi poti ter kako lahko prepoznamo težave na tej poti in kako jih lahko premagamo. (Kusek in Rist 2004, 3–15)

---

<sup>14</sup> Obstaja tudi nekakšna kombinacija obeh pristopov, tj. pri izvajanju programa Mladi v akciji, ko se financiranje izvaja preko t. i. nacionalnih agencij, katerih delovanje je financirano tako iz sredstev Evropske komisije kot sredstev Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport.

### 2.2.2 Delovanje M&E

Izgradnja sistemov M&E je namenjena povečanju transparentnosti in odgovornosti (angl. *accountability*) javne uprave ali organizacije do svojih deležnikov, s tem ko je sposobna prikazati napredek pri doseganju zastavljenih ciljev oz. argumentirati spremembe programov in/ali politik. Glavna naloga M&E je, da odločevalcem nudi povratne informacije (angl. *feedback*), na podlagi katerih lahko bolje utemeljijo argumente za svoje odločitve. (Kusek in Rist 2004, 12)

OECD (2002, 27) monitoring opredeljuje kot sistematično zbiranje podatkov o natančno določenih kazalnikih, ki odločevalcem in ključnim deležnikom zagotavljajo pregled nad napredkom pri doseganju ciljev in spremljanje porabe dodeljenih sredstev. Monitoring ne obsega zgolj zbiranja podatkov, temveč tudi poročanje in uporabo informacij o napredku projekta s strani odločevalcev. Njegov namen je namreč izpostaviti prednosti in pomanjkljivosti pri izvajanju projekta ter omogočiti odločevalcem, da v skladu s tem prilagodijo izvajanje projekta. Običajno je rezultat monitoringa primerjava rezultatov v določenem obdobju s ciljnim vrednostmi, ki je lahko izražena tudi v odstotkih ali deležih, monitoring pa nam pomaga tudi ugotavljati razvojne trende in primerjati uspešnost v različnih obdobjih. (Evropska komisija 2004, 100–105)

Evalvacija je aktivnost ocenjevanja projekta, programa ali politike, bodisi med njihovim trajanjem bodisi po zaključku. Ocenjujejo se tako faza načrtovanja in izvajanja kot rezultati, namen tega pa je ugotoviti ustreznost, uspešnost, učinkovitost, vpliv in trajnost. Uporabnost evalvacije se kaže predvsem v obliki učenja iz izkušenj (angl. *lessons learned*), na podlagi katerih lahko odločevalci v prihodnje izboljšajo svoje projekte, programe in politike. (OECD 2002, 21)

Iz opredelitev je razvidno, da gre za ločena procesa, ki pa sta komplementarna, saj eden brez drugega ni smiseln. Monitoring proizvaja podatke in informacije, ki nam pomagajo razumeti, kako daleč je posamezen projekt, program ali politika v procesu izvajanja glede na zastavljene cilje, evalvacija pa po drugi strani omogoča odgovor na vprašanje, zakaj je določen projekt, program ali politika na tej stopnji, in je tako namenjena iskanju vzročno-posledičnih povezav na podlagi zbranih informacij. (Kusek in Rist 2004, 13)

Zbiranje podatkov o napredku projekta (monitoring virov, aktivnosti in neposrednih rezultatov) je pogosto vključeno v sam projektni načrt in je naloga tistih, ki projekt izvajajo, medtem ko je evalvacija pogosto izvedena s strani zunanjih strokovnjakov, ki se ukvarjajo s

smotrnostjo projekta in njegovimi širšimi vplivi. Razlog za to je, da spadajo učinki projekta med širše vplive na okolje, ki jih je težko pripisati enemu samemu projektu, zaradi česar je merjenje učinkov za vsak projekt posebej manj smiselno kot merjenje učinkov skupine projektov na ravni programa ali politike. (Evropska komisija 2004, 43)

Tabela 2.4: Komplementarnost M&E

Monitoring	Evalvacija
<ul style="list-style-type: none"> <li>• rutinsko zbiranje podatkov o doseganju kazalnikov in primerjava rezultatov s ciljnim vrednostmi</li> <li>• pomoč pri opredeljevanju ciljev</li> <li>• vzpostavitev povezave med aktivnostmi, njihovimi viri in cilji</li> <li>• razčlemba ciljev v kazalnike za merjenje uspešnosti ter določitev ciljnih vrednosti (angl. <i>targets</i>)</li> <li>• sporočanje napredka odločevalcem in opozarjanje na težave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ugotavljanje vzročno-posledičnih povezav med aktivnostmi in rezultati</li> <li>• analiza razlogov, zakaj načrtovani rezultati so ali niso bili doseženi</li> <li>• analiza procesa izvajanja</li> <li>• pojasnjevanje nepričakovanih rezultatov</li> <li>• omogočanje učenja iz izkušenj in upravljanja z znanjem</li> <li>• opozarjanje na področja, kjer se skriva neizkoriščen potencial in se ponujajo možnosti za izboljšave</li> </ul>

Vir: Kusek in Rist (2004, 14).

Evalvacija dopolnjuje monitoring, tako da nam ponudi kontekst in pojasni razmerja med podatki, ki jih zagotavlja monitoring. Zato je tudi evalvacijo mogoče izvajati na ravni projekta, programa ali politike. Izvajala naj bi se v različnih fazah projektnega oz. *policy* cikla, torej pri načrtovanju, izvajanju in zaključevanju ter ugotavljanju posledic, kar pomeni širše pojmovanje kot izključno pri presoji vpliva (angl. *impact assessment*), ki je namenjena oceni učinkov posameznega projekta, programa ali politike. Glavna naloga evalvacije je ugotoviti smotrnost ciljev, uspešnost, vpliv in trajnostno komponento ter te informacije upoštevati pri nadaljnjem načrtovanju in odločanju. (Kusek in Rist 2004, 13–15) Uporabnost M&E se kaže tako navznoter (pri postavljanju ali spreminjanju ciljev, izvajanju ipd.) kot navzven (kot orodje za doseganje večje transparentnosti in informiranje deležnikov).

Za konec je treba še časovno ter vsebinsko razmejiti monitoring, evalvacijo in revizijo. Monitoring je sprotna aktivnost spremljanja izvajanja in zbiranja informacij o kazalnikih,

medtem ko je evalvacija periodična analiza podatkov, zbranih z monitoringom, ki se pogosto dopolnjujejo z bolj kvalitativnimi informacijami, zbranimi s pomočjo intervjujev, ipd. Namen evalvacije je ustvarjanje znanja na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem projekta. Revizija se načeloma izvaja po zaključku projekta z namenom pregleda namenske in ekonomične porabe sredstev. Medtem ko sta monitoring in revizija usmerjena k virom, aktivnostim in neposrednim rezultatom, se evalvacija ukvarja s širšimi cilji, učinki ter vplivi projekta na ciljno skupino. (Evropska komisija 2004, 40, 46)

„Tradicionalna“ evalvacija je osredotočena na preverjanje skladnosti med načrtovanimi in izvedenimi aktivnostmi, odgovarja torej na vprašanje, ali je bilo izvedeno vse, kar je bilo načrtovano, in se najpogosteje uporablja pri spremljanju projektov. Tak pristop omogoča informacije o tem, kako dobro se določena aktivnost izvaja z administrativnega vidika oz. vidika izvajanja in upravljanja, vendar ne uspe zadovoljivo pojasniti razlogov za (ne)uspeh, saj je usmerjen k neposrednim rezultatom.

Evalvacija dosežkov oz. učinka nasprotno oblikovalcem politik, menedžerjem in deležnikom zagotavlja povratne informacije o razlogih za (ne)uspeh, saj je osredotočena na dolgoročnejši vplive in zato uporabna pri ocenjevanju strategij ter na njih temelječih programov in politik. Pri evalvaciji učinka zavzemajo pomembno mesto strateški partnerji, deležniki oz. interesne skupine, predvsem pri ocenjevanju posrednih učinkov projektov, programov in politik, kjer gre za ugotavljanje zaznav o tem, koliko je izvajanje pripomoglo k doseganju dolgoročnejših vsebinskih ciljev. Ne gre toliko za premik od kvantitativnega h kvalitativnemu preverjanju, ampak za širšo perspektivo, kjer se rezultati merijo glede na njihov prispevek k doseganju dolgoročnih ciljev, torej je to premik od spremljanja izvajanja k spremljanju učinkov. (Kusek in Rist 2004, 15–17)

M&E je mogoče izvajati na različnih ravneh upravljanja (lokalni, nacionalni, evropski...) in pri različnih instrumentih (projektih, programih, politikah). Oblike evalvacije lahko razdelimo tudi glede na to, kaj je njihov glavni cilj:

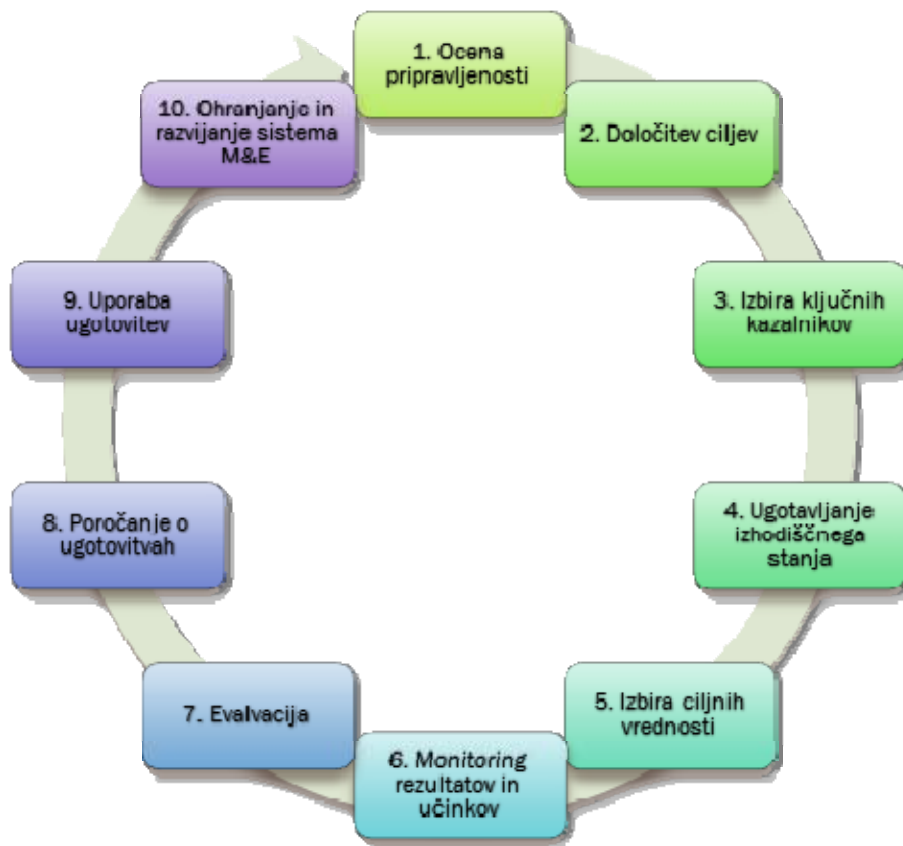
- opisna: podroben opis izvedenega projekta, programa ali politike – študija primera;
- normativna: določa, ali je projekt, program ali politika dosegel oz. dosegla zastavljene standarde;
- korelacijska: kaže na povezave med določenimi aktivnostmi in vplivi;
- vzročna: vzpostavi vzročno-posledična razmerja med aktivnostmi in vplivi;

- programska: določa pravilno zaporedje aktivnosti za maksimalni učinek;
- izvedbena: preverja učinkovitost izvedbe načrtovanih aktivnosti;
- evalvacija uspešnosti: preverja smotrnost izvedenih aktivnosti ob upoštevanju njihovega prispevka k doseganju ciljev – ugotavlja povezavo med vložkom, aktivnostmi, neposrednimi rezultati, vplivi in cilji;
- evalvacija orodij: preverja, ali so bila za doseg ciljev uporabljena prava orodja. (Kusek in Rist 2004, 113–118)

### **2.2.3 Desetstopenjski pristop k vzpostavitvi in ohranjanju sistema M&E v organizaciji**

M&E naj bi bila prisotna skozi celoten projektni cikel, saj omogočata tok povratnih informacij, ki je potreben na vsaki stopnji, s tem pa tudi fleksibilnost ter odzivnost odločevalcev na spremembe okoliščin ter informacije o pomanjkljivostih izvajanja ali nedoseganju zastavljenih ciljev. Če želimo M&E vključiti v vse faze projekta, programa ali politike, ju je treba razdeliti na konkretne (enostavnejše) naloge. (Kusek in Rist 2004, 19) Kusek in Rist (2004) M&E razdelita na deset nalog oz. korakov, kot prikazuje slika 2.5.

Slika 2.5: Deset korakov za vzpostavitev in ohranjanje sistema M&E v organizaciji



Vir: Kusek in Rist (2004).

### 2.2.3.1 Ocena zmožnosti oz. pripravljenosti (angl. Capacity/Readiness Assessment)

Ocena pripravljenosti na uvajanje in izvajanje M&E je nujna predvsem na ravni programov in politik, čeprav je razmislek o pogojih za M&E dobrodošel tudi na ravni projektov. Ocena pripravljenosti nam omogoča, da raziščemo pogoje za izvajanje M&E ter ugotovimo, koliko dodatnega dela to pomeni za organizacijo, kolikšna je politična volja, kakšne so organizacijske zmogljivosti, predvsem pa, kakšne so potrebe po M&E. Na tej stopnji se je treba posvetiti kontekstu in ugotoviti, zakaj želimo uvesti oz. nadgraditi sistem M&E, da ga lahko čim bolj prilagodimo potrebam organizacije. (Kusek in Rist 2004, 39–43)

Pri raziskovanju organizacijskih pogojev za vzpostavljanje ali nadgradnjo sistema M&E si je treba zastaviti nekaj ključnih vprašanj:

- Kdo bo s sistemom M&E pridobil in kdo izgubil?



- Kdo bodo glavni podporniki vzpostavitve sistema M&E? Kakšna je njihova motivacija?
- Kako so (javni) uslužbenci usposobljeni za vzpostavitev in izvajanja sistema M&E?
- Kje bomo črpali podatke za M&E in predvsem, kako se bomo izognili preveliki količini podatkov za kakovostno obdelavo?
- Kako bo sistem M&E spodbujal boljšo porabo sredstev in kako nam bo pomagal pri doseganju ciljev?
- Kako bo sistem M&E omogočal povezovanje med projektnimi cilji ter cilji programov in politik? (Kusek in Rist 2004, 39–48)

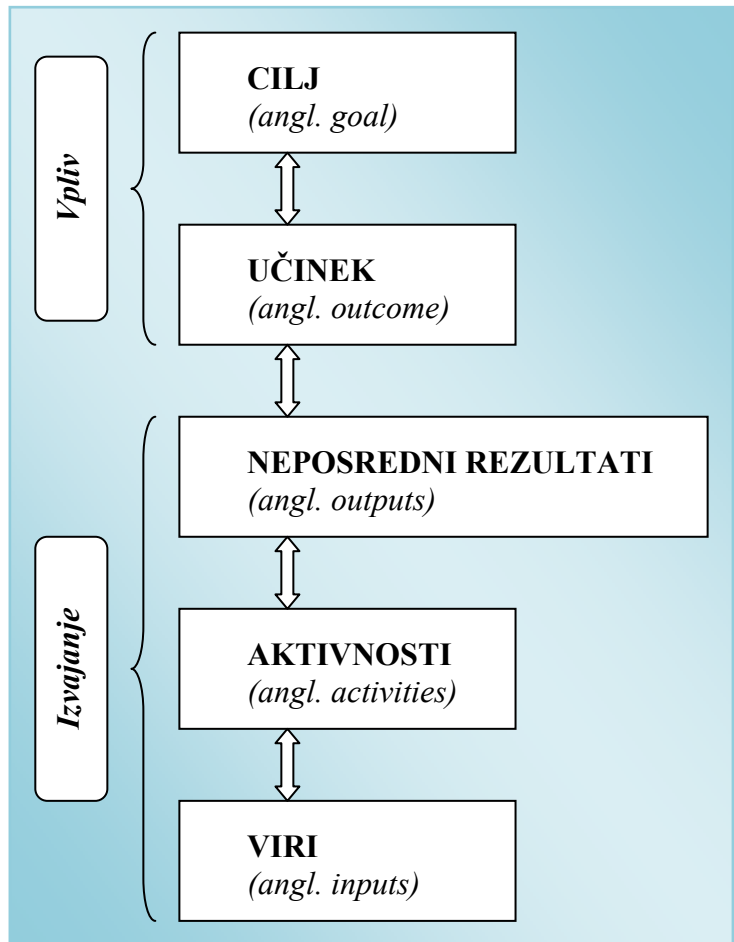
Razrešitev zgoraj navedenih vprašanj ali pa vsaj zavedanje, kje lahko naletimo na težave, lahko bistveno vpliva na način uvajanja sistema M&E in s tem na njegovo uspešnost. Pogosto se namreč dogaja, da organizacija ni sposobna izpolniti (pre)visoko zastavljenih ciljev na področju M&E. Problem je lahko slaba usposobljenost kadrov ali njihovo pomanjkanje, pomanjkanje motivacije za temeljito izvajanje M&E, prevelika razpršenost virov, podvajanje dela, nizka raven usklajevanja med ministrstvi ali celo posameznimi oddelki na ministrstvih, prevelika ali premajhna količina zbranih podatkov, ki onemogoča poglobljeno evalvacijo, ter pretirano osredotočanje na neposredne rezultate namesto na učinke.

Evropska komisija (2004, 95–98) je sicer z namenom spodbujanja razmisleka o organizacijskih zmožnostih izdelala kontrolni seznam vprašanj o zunanjih in notranjih vidikih organizacije, ki se nanašajo na njene zmožnosti za izvedbo projekta. V tej fazi se lahko izvede tudi analiza deležnikov, saj je ocena organizacijskih zmožnosti podlaga za razmislek o povezovanju z deležniki.

### ***2.2.3.2 Določanje ciljev***

Odločitev, kam želimo iti, preden se tja odpravimo, je ključ do uspeha. Čeprav se sliši precej enostavno, je določitev ciljev v praksi težka naloga in zahteva temeljit premislek. Cilji so neposredno povezani z vizijo organizacije in se postavljajo srednje- ali dolgoročno. Cilji projektov, programov ali politik pogosto niso dosegljivi v celoti (že npr. ozaveščanje državljanov o določenem problemu je težko dosegljivo, saj ozaveščenost nikoli ne more znašati 100 %), kar pa ne pomeni, da se jim ne moremo približati.

Na tem mestu je treba razlikovati med neposrednimi rezultati (npr. število izvedenih seminarjev, število sofinanciranih projektov...) in njihovimi učinki (posledice seminarjev in projektov, ki prispevajo k doseganju dolgoročnih ciljev). Kaj spada med neposredne rezultate in kaj med učinke, je odvisno od konkretne situacije, zato je to treba določiti za vsak projekt, program ali politiko posebej. Cilji projekta so praviloma zastavljeni ožje od ciljev programa ali politike zaradi njihovega omejenega obsega in dosega, vendar morajo biti cilji na različnih ravneh med seboj skladni. (Evropska komisija 2004, 83)



Ko določimo cilje, je naslednji korak določanje učinkov, ki bodo uporabljeni kot pokazatelji uspeha in pomagali ugotoviti, ali se ciljem dejansko približujemo.<sup>15</sup> Opredelitev učinkov je pomembna, ker so vmesni člen med cilji, ki jih je načeloma težje meriti, in neposrednimi rezultati, ki jih je precej enostavneje kvantificirati, saj gre za rezultate lastnih aktivnosti. Učinki pomenijo pozitivne posledice za ciljno skupino, ki vodijo k doseganju zastavljenih ciljev. Če so cilji dolgoročni, so učinki običajno srednjeročni (časovni okvir je odvisen od tega, ali gre za projekt, program ali politiko). (Kusek in Rist 2004, 56–57)

### 2.2.3.3 Izbira ključnih kazalnikov

Kazalniki ali indikatorji pretvorijo cilje projekta v merljive pojave, kvantitativne in kvalitativne spremenljivke, ki nam omogočajo merjenje uspešnosti glede na zastavljene cilje. Kazalniki so najpomembnejši člen v procesu M&E, saj pomenijo področja, na katera želimo vplivati. Izbira dobrih kazalnikov je ključnega pomena za merjenje uspešnosti projekta,

<sup>15</sup> Pri zapisovanju ciljev so lahko v pomoč tudi naslednji predlogi: cilje lahko zapišemo v obliki „prispevati k...“, vplive pa kot „povečanje, izboljšanje...“ konkretne situacije za ciljno skupino. (Evropska komisija 2004, 77)

programa ali politike – slabi kazalniki namreč ne bodo merili uspešnosti in njihovo merjenje nam ne bo pomagalo ugotoviti, ali se približujemo ciljem. Nasprotno nam bodo dobri kazalniki pomagali meriti učinke naših neposrednih rezultatov, saj nas bodo ti učinki (in ne kazalniki) vodili k doseganju ciljev. (Kusek in Rist 2004, 57–70)

Evropska komisija (2004) pri izbiri ključnih kazalnikov priporoča takšne kazalnike, ki bodo čim bolj vezani na konkreten cilj ali učinek, ki ga poskušajo meriti, in bodo čim manj odvisni od drugih okoliščin ter drug od drugega. Kazalniki morajo biti izbrani z mislijo na potrebe odločevalcev po informacijah, biti morajo merljivi (bodisi kvantitativni bodisi kvalitativni), z njimi morajo biti povezani relativno majhni stroški, vezani pa morajo biti tudi na čas, da je mogoče napredek časovno umestiti. (Evropska komisija 2004, 81) Dobri kazalniki morajo imeti naslednje lastnosti: veljavnost – to pomeni, da dejansko merijo tisto, kar mislimo, da naj bi merili; zanesljivost – to pomeni, da rezultat meritve ni odvisen od merilca, in da lahko zanesljivo primerjamo meritve, ki so bile izvedene skozi daljše časovno obdobje; legitimnost, ki je še posebej pomembna – to pomeni, da se deležniki strinjajo glede izbranih kazalnikov. (Pollitt in Bouckaert 1995, 20–28)

Kazalnike je treba izbrati za vsako raven, tj. za neposredne rezultate (aktivnosti) ter za učinke in cilje, kot je prikazano v matriki logičnega okvirja (glej tabelo 3), vendar kazalniki na ravni učinka ne smejo temeljiti neposredno na kazalnikih aktivnosti, ampak morajo biti zasnovani na podlagi (merljivih) učinkov izvedenih aktivnosti. (Evropska komisija 2004, 81) Podobno delitev navaja tudi OECD (2009), ki kazalnike glede na raven rezultatov, ki jih merijo, deli na:

- **kazalnike neposrednih rezultatov**, ki merijo nastalo blago in storitve (število oseb, vključenih v usposabljanje, število publikacij ipd.) in so povezani z aktivnostmi;
- **kazalnike učinka**, ki merijo kratkoročne posledice neposrednih rezultatov (večja prepoznavnost NVO, profesionalizacija ipd.), ter
- **kazalnike vpliva**, ki merijo dolgoročne posledice neposrednih rezultatov (npr. krepitev nevladnega sektorja in civilnega dialoga) in so povezani s cilji. (OECD 2009, 35)

Višje ko se pomikamo po lestvici do ciljev, pogosteje se za oceno vpliva uporablja evalvacija in ne monitoring ter vedno bolj prevladujejo kvalitativni kazalniki. (*Ibid.*)

Za en cilj je pogosto treba uporabiti več kazalnikov in kvantitativne kazalnike kombinirati s kvalitativnimi kazalniki. (Evropska komisija 2004, 81) Kvantitativni kazalniki se v praksi pogosteje uporabljajo, saj jih je enostavneje meriti. Po drugi strani kvalitativni kazalniki

merijo relativne spremembe (npr. koliko odstotkov populacije meni, da se stanje izboljšuje) in so manj pogosti, saj pomenijo več dela z zbiranjem informacij, so bolj subjektivni od kvantitativnih, težje pa jih je tudi primerjati med različnimi časovnimi obdobji (meriti napredek), vendar so kljub zahtevnosti dobrodošlo dopolnilo kvantitativnim kazalnikom. (Kusek in Rist 2004, 57–70) Pri izbiri kazalnikov je pogosto treba narediti kompromis med kazalniki, ki bi optimalno merili uspešnost, in kazalniki, ki jih bomo lahko enostavno in brez večjih stroškov sproti spremljali. (Svetovna banka 2004, 6)

Drug pomemben dejavnik, ki vpliva na izbor kazalnikov, so viri informacij, ki so prisotni tudi v matriki logičnega okvirja. Pri virih je potrebna presoja o načinu zbiranja informacij (uradne statistike, lastno merjenje ipd.) in obliki poročanja (poročila o napredku). Določiti je treba, kdo bo zbiral informacije in kako pogosto, pri čemer je treba upoštevati obseg administracije, zato je monitoring priporočljivo utemeljiti na že obstoječih načinih zbiranja informacij. (Evropska komisija 2004, 80–83) Ne nazadnje ne smemo pozabiti, za koga in čemu se te informacije sploh zbirajo – po lastnih izkušnjah s strukturnimi skladi tako izvajalci projektov kot njihovi financerji zbirajo veliko količino informacij o neposrednih rezultatih, ki na koncu niti enim niti drugim ne pomaga dosti pri ugotavljanju relativnega napredka. Zelo pogosta napaka pri izbiri kazalnikov je prevelik obseg slednjih, ki poleg tega merijo zgolj neposredne rezultate, ne pa tudi njihovih učinkov. Preveliko število kazalnikov pomeni nepreglednost pri ugotavljanju uspešnosti ter zahteva veliko časa in ljudi za obdelavo zbranih informacij, največja težava pa se pojavi pri združevanju velikega števila kazalnikov na višjih ravneh (če želimo na podlagi uspešnosti projektov ugotavljati uspešnost programa ali politike).

Vodilo pri določanju optimalnega števila kazalnikov naj bo minimalno število informacij, ki ga potrebujemo za odgovor na vprašanje, ali smo dosegli zastavljene cilje oz. ali se jim približujemo. (Evropska komisija 2004, 81) Dobre kazalnike je težko izbrati že v prvem poskusu, njihovo spreminjanje je nekaj običajnega, vendar pa je nevarnost prepogostega spreminjanja kazalnikov to, da jih je težje primerjati skozi čas. OECD (2009, 36) pri razvoju monitoringa v organizaciji navaja dve možnosti: v primeru omejenih sposobnosti zbiranja velike količine informacij se sprva uporabi manjša količina preprostejših kazalnikov, ki se lahko pozneje vsebinsko razširijo, medtem ko se lahko v nekaterih primerih na nacionalni ravni uporabi velika količina kazalnikov, ki se nato postopoma opuščajo, odvisno od njihove uporabnosti. Pri spremljanju strukturnih skladov v Sloveniji so kazalniki postavljeni na ravni razvojne prioritete in nato na ravni OP. Za 5. razvojno prioriteto obstaja 18 kazalnikov, od katerih se dva nanašata na razpise za NVO (glej tabelo 2.5).

Tabela 2.5: Kazalniki za merjenje fizičnega napredka 5. razvojne prioritete in na ravni OP

Raven	Kazalnik
neposredni rezultat	Število storitev e-uprava, dosegljivih na svetovnem spletu
	Število oseb, usposobljenih na področju kakovosti in varnosti v zdravstvu
	Število zdravstvenih organizacij, v katerih bo z OP RČV vzpostavljen sistem kakovosti
	Število izobraževanj in usposabljanj zaposlenih na Zavoda RS za zaposlovanje (ZRSZ)
	Število predstavnikov NVO in socialnih partnerjev, vključenih v usposabljanje in izobraževanje
	Število NVO, prejemnikov oziroma izvajalcev projektov v okviru prednostne usmeritve
učinek	Število dni, potrebnih za ustanovitev gospodarske družbe
	Stopnja razvitosti e-uprave – dosegljivost državnih e-storitev preko spleta (v odstotkih)
	Skrajšanje povprečnega časa posameznega sodnega postopka (v mesecih)
	Večja uporaba IKT, e-vsebin s področja zdravstva in e-storitev med zdravstvenimi strokovnjaki
	Povečanje dostopnosti e-zdravstvenih storitev za uporabnike
	Število izobraževanj na zaposlenega na ZRSZ
	Delež zaposlenih brezposelnih oseb med osebami, posredovanimi v zaposlitev
	Število e-storitev za brezposelne osebe in delodajalce v ZRSZ
vpliv	Zadovoljstvo uporabnikov s storitvami javne uprave (1–5)
	Izboljšanje izkušenj in zadovoljstva uporabnikov zdravstvenega sistema
	Ocena storitev ZRSZ s strani brezposelnih oseb
	Razlika med stopnjo registrirane brezposelnosti moških in žensk
Kazalniki na ravni OP	
cilji	Število vključenih oseb v aktivnosti OP RČV
	Delež odraslih, vključenih v vseživljenjsko učenje
	Delež raziskovalcev v gospodarstvu med vsemi raziskovalci
	Stopnja delovne aktivnosti
	Povečanje povprečne stopnje zaposlenosti na podlagi anketiranja delovne sile v štirih regijah z najnižjo stopnjo zaposlenosti
	Koeficient variacije regionalne brezposelnosti
	Zmanjšanje razlike med stopnjo registrirane brezposelnosti moških in žensk
	Število na novo ustvarjenih bruto delovnih mest

Vir: MGRT 2012b (17, 102–103).

Iz zgornje tabele je razvidno, da so kazalniki na ravni razvojne prioritete razdeljeni v tri skupine glede na to, ali merijo neposredne rezultate, učinke ali dolgoročnejsše vplive. Kazalniki na ravni OP niso razdeljeni v skupine, nekateri merijo neposredne rezultate (št. oseb, vključenih v aktivnosti OP RČV), drugi vpliv (stopnja delovne aktivnosti), velika večina pa je usmerjena v merjenje zaposlenosti. Vrsta aktivnosti, ki je bila sofinancirana v okviru posameznih razvojnih prioritete in katere cilj ni bil zviševanje zaposlenosti, se na ravni OP ni spremljala – v primeru NVO se zgodba konča že na ravni neposrednih rezultatov. Pomanjkanje kazalnikov učinka ni nepremostljiv problem, saj se na višjih ravneh namesto monitoringa za spremljanje napredka pogosto uporablja evalvacija, vendar ta še ni bila

izvedena. Glavna pomanjkljivost se kaže v prispevku aktivnosti na ravni razvojnih prioritet k ciljem OP. Če so cilji usmerjeni samo v zaposlovanje, se zastavlja vprašanje, zakaj se potem financirajo aktivnosti, ki ne vplivajo na višjo zaposlenost, in zakaj se, če so cilji usmerjeni tudi na druga področja, ne spremlja vpliva na ta področja. Kazalniki, določeni za spremljanje strukturnih skladov, imajo tudi nekatere druge pomanjkljivosti<sup>16</sup>, ki so se pokazale pri letnem merjenju vrednosti. Za nekatere izmed njih namreč ni mogoče pridobiti podatkov in tudi ni znano, kdaj bodo ti na voljo, saj merjenja izvaja statistični urad neodvisno od potreb OU. (MGRT 2012b, 17)

Za primerjavo, za program EZD je določenih 12 kazalnikov (glej tabelo 2.6), ki se dopolnjujejo z različnimi kvalitativnimi kazalniki v okviru raziskav med deležniki. V anketi (PPMI, Euréval 2013), ki je bila izvedena sočasno z vmesno evalvacijo programa, so bila tako zbrana mnenja udeležencev projektnih aktivnosti o doseganju splošnih in specifičnih ciljev programa EZD.

Tabela 2.6: Kazalniki za program EZD

Raven	Kazalnik
neposredni rezultat	Število državljanov, vključenih v projekte
	Povečanje sodelovanja organizacij/državljanov in novih držav članic <sup>17</sup>
	Število podprtih organizacij (glede na vrsto organizacij)
	Projekti, ki se ukvarjajo s participacijo žensk v politiki
učinek	Projekti, spodbujani na lokalni ravni
	Projekti, spodbujani na evropski ravni
	Organizacije, ki prepoznavajo aktivno evropsko državljanstvo
	Organizacije, ki aktivno prispevajo k aktivnemu evropskemu državljanstvu
	Delež organizacij/udeležencev v vlogi multiplikatorja
vpliv	Delež udeležencev, ki se v večji meri počutijo Evropejce
	Delež udeležencev, ki se počutijo bolj solidarne oz. tolerantne
	Medijsko poročanje o forumu v okviru programa EZD v sodelujočih državah

Vir: Ecorys 2011 (50).

Neposredna primerjava med kazalniki v OP RČV in v programu EZD ni mogoča, saj gre za različne cilje. OP RČV združuje zelo raznolike aktivnosti, nekatere izmed katerih se na ravni učinka ali vpliva ne merijo in ne prispevajo k ciljem, ki jih merijo izbrani kazalniki. Program

<sup>16</sup> Glej tudi poglavje 5.2.

<sup>17</sup> Izraz „nove države članice“ se pogosto uporablja za države, ki so vstopile v EU 1. maja 2004 ali pozneje.

EZD ima po drugi strani svoje cilje in kazalnike za njihovo merjenje jasno zastavljene. Medtem ko se preprosti kvantitativni kazalniki neposrednih rezultatov merijo vsako leto, se kazalniki vpliva, ki so vezani na cilje, merijo v okviru vmesne in končne evalvacije programa.

#### **2.2.3.4 Ugotavljanje izhodiščnega stanja**

Izhodiščno stanje je prva meritev kazalnikov, s katero bomo primerjali vse naslednje meritve in na podlagi slednjih ugotavljali napredek. Pri ugotavljanju izhodiščnega stanja se bo tudi pokazalo, kje so viri podatkov za merjenje kazalnikov, kdo bo podatke zbiral, kdo jih bo analiziral in kje se lahko pojavijo težave. Pri zbiranju podatkov je pomembna tudi odločitev, kako pogosto jih bomo zbirali. Prepogosto zbiranje podatkov pomeni neučinkovito izrabo virov, saj bi bili ljudje preveč zaposleni s samim zbiranjem podatkov in poročanjem, namesto da bi svojo energijo vložili v kakovost izvajanja projekta, programa ali politike, preredko zbiranje podatkov pa nam ne bi omogočilo povratnih informacij med samim izvajanjem, na podlagi katerih bi lahko sproti izvajali popravke projekta, programa ali politike. Povratne informacije med samim izvajanjem so nujne za izvajalce, ki lahko na podlagi informacij po potrebi uvedejo nove aktivnosti, spremenijo pristop ipd., da bi dosegli večjo učinkovitost. Obstaja tudi možnost, da se različni kazalniki merijo v različnih časovnih obdobjih (npr. enostavno merljive lahko merimo vsak mesec, medtem ko zahtevnejše merimo vsake pol leta). (Kusek in Rist 2004, 80–84)

#### **2.2.3.5 Izbira ciljnih vrednosti**

Ciljne vrednosti (angl. *target results*) so mejniki, ki si jih postavimo na poti k doseganju dolgoročnih ciljev. Ciljne vrednosti so določene ne le številčno, temveč tudi časovno (do kdaj želimo doseči določen rezultat). Pri postavljanju ciljnih vrednosti moramo biti realistični, vendar ambiciozni – organizacije pogosto postavijo preveč ambiciozne ciljne vrednosti ne oziraje se na vire, ki so na razpolago, ali pa namenoma postavijo prenizke vrednosti, da bi na koncu projekti, programi ali politike izpadli zelo uspešno, saj bi večkratno presegli zastavljene ciljne vrednosti. (Kusek in Rist 2004, 90–93)

Brez izkušenj je težko postaviti ustrezne ciljne vrednosti (prvič jih lahko zastavimo tudi v obliki razpona vrednosti od–do), vendar se je treba tudi pri kvantitativnih ciljnih vrednostih osredotočiti na kakovost. Veliko število izvedenih aktivnosti lahko daje vtis učinkovitosti, vendar zaradi slabe kakovosti aktivnosti želeni učinki ne bodo doseženi in navkljub visoki

produktivnosti cilju ne bomo nič bliže. Ne nazadnje se je treba zavedati dejstva, da je večina učinkov vidnih šele srednjeročno in da učinki izvedenih aktivnosti morda ne bodo takoj vidni. (*Ibid.*)

### **2.2.3.6 Monitoring**

Monitoring je odlično orodje za odločevalce, saj jim omogoča, da sprejemajo argumentirane odločitve o projektih, programih in politikah na podlagi konkretnih podatkov, sistem M&E pa omogoča tudi boljše razpolaganje z viri. (Kusek in Rist 2004, 96–101) Kazalniki so glavni vir povratnih informacij in so določeni za glavna področja, kjer pričakujemo učinke projekta, da lahko presojamo o uspešnosti. Redno spremljanje kazalnikov (monitoring) omogoča sprotno prilagajanje projekta, programa ali politike, njegova vrednost pa se kaže predvsem pri pridobivanju znanja in védenja o posledicah naših aktivnosti ter povezavah med neposrednimi rezultati in njihovimi širšimi vplivi. (Kusek in Rist 2004, 57–70) Spremljanje kazalnikov za cilje načeloma ne spada v okvir posameznega projekta, ampak je to naloga, ki se opravlja na ravni programa ali politike. (Evropska komisija 2004, 83)

Menedžerji uspešnost pogosto ocenjujejo na podlagi primerjave med načrtovanimi in izvedenimi aktivnostmi oz. njihovimi neposrednimi rezultati – t. i. monitoring izvajanja, premalo pozornosti pa posvečajo srednjeročnim učinkom, ki so posledica neposrednih rezultatov – t. i. monitoring vpliva. Obe vrsti sta pomembni za merjenje uspešnosti, saj na podlagi monitoringa izvajanja ugotavljamo, koliko različnih aktivnosti lahko v določenem časovnem obdobju izvedemo s konkretnimi resursi, na podlagi monitoringa vpliva pa ugotavljamo, ali nas naše delo dejansko vodi k zastavljenim ciljem. (*Ibid.*) Organizacije se pogosto osredotočijo zgolj na monitoring rezultatov, pri čemer so lahko zelo produktivne, kar pa ne pomeni, da kar koli prispevajo k doseganju svojih ciljev, če ne izvajajo monitoringa vplivov, pa se tega niti ne zavedajo.

Če povzamemo, sistem monitoringa pomeni tok povratnih informacij (o izbranih kazalnikih), iz katerih je mogoče razbrati smer sprememb, njihovo hitrost in obseg. Na podlagi zbranih podatkov lahko ugotovimo tudi nepričakovane spremembe. Zgolj monitoring v večini primerov ni zadosten za ugotavljanje vzročno-posledičnih razmerij med našimi aktivnostmi in zaznanimi spremembami. Samo na podlagi zbranih podatkov je težko ugotoviti, zakaj in kako je prišlo do sprememb ter kje so glavne prednosti/pomanjkljivosti projekta, programa ali politike. Za odgovor na ta vprašanja je potrebna evalvacija informacij, zbranih s pomočjo



monitoringa. M&E sta komplementarna – informacije, pridobljene s pomočjo monitoringa, vzbujajo vprašanja, na katera skušamo odgovoriti s pomočjo evalvacije, po drugi strani pa lahko evalvacija pokaže na potrebo po spremembi monitoringa.

### **2.2.3.7 Evalvacija**

Namen evalvacije je določiti smotrnost in doseganje ciljev, učinkovitost pri izvajanju aktivnosti ter uspešnost, vpliv in trajnost projekta, programa ali politike. Z evalvacijo analiziramo informacije<sup>18</sup>, ki omogočajo učenje in s tem prilagajanje ter izboljševanje dela v vseh fazah projektnega cikla. Iz evalvacije se lahko učijo tako financerji kot upravičenci, ciljne skupine in drugi deležniki. (Evropska komisija 2004, 46)

Evalvacija je sistematična in objektivna ocena posameznega projekta, programa ali politike (v fazi načrtovanja, izvajanja ali zaključevanja) z vidika ugotavljanja smotrnosti in doseganja ciljev. Omogoča presojo vplivov, trajnostnega vidika, učinkovitosti in uspešnosti, pomeni pa tudi preoblikovanje teh informacij in izkušenj v znanje, ki ga bomo uporabili pri snovanju nadaljnjih projektov, programov ali politik. Evalvacija je uporabna na različnih področjih:

- razporejanje virov (finančnih, človeških ipd.), saj zagotavlja podatke o tem, katere aktivnosti so bile bolj in katere manj uspešne;
- premislek o vzrokih problema – odsotnost učinkov projekta, programa ali politike je lahko posledica slabe zasnove ali slabega izvajanja, lahko pa se zgodi tudi, da je bistvo problema, ki ga želimo s projektom rešiti, drugje, kot je bilo sprva predpostavljeno;
- pravočasno opozarjanje na nastanek novih problemov;
- argumentacija reform in inovacij v organizaciji;
- doseganje konsenza o vzrokih za problem in odzivih nanj – evalvacija pomaga pri izbiri strategij in najučinkovitejših načinov za njihovo izvajanje;
- akumulacija znanja, pridobljenega z evalvacijo, omogoča pregled alternativnih možnosti in dobrih praks ter ne nazadnje učenje na napakah. (Kusek in Rist 2004, 113–118)

---

<sup>18</sup> Evalvacija ne temelji le na informacijah, zbranih s pomočjo monitoringa, saj tudi evalvatorji uporabljajo različne metode zbiranja informacij, od intervjujev in fokusnih skupin do študij primera ipd. Za strnjen pregled metod zbiranja informacij za namen evalvacije glej Anheier (2005, 192).

Kusek in Rist (2004, 126–128) kot značilnosti kakovostnih evalvacij navajata nepristranskost, uporabnost, vključevanje deležnikov, dostopnost povratnih informacij in ekonomsko učinkovitost (ugodno razmerje med kakovostjo in ceno). Evropska komisija (2004, 36, 49) pa je določila naslednja merila kakovosti projektov, ki so temeljno vodilo evalvacije<sup>19</sup>:

- **izvedljivost** (angl. *feasibility*) se ocenjuje predvsem v fazi načrtovanja na podlagi projektnega načrta, kjer se presoja primernost predvidenih aktivnosti glede na potrebe ciljne skupine;
- **ustreznost oz. smotrnost** (angl. *relevance*) se določa na podlagi zastavljenih ciljev in njihove naslavljanja problemov ciljne skupine ter na podlagi projektnega načrta, iz katerega je razvidna tudi logika sklepanja in koherentnost strategije;
- **uspešnost** (angl. *effectiveness*) je presoja tega, ali (in koliko) so neposredni rezultati dejansko prispevali k uresničevanju ciljev projekta, kar med drugim vključuje natančen opis pozitivnih posledic za ciljno skupino;
- **učinkovitost** (angl. *efficiency*) se nanaša na razmerje med količino vloženih virov ter proizvedeno kvantiteto in kvaliteto neposrednih rezultatov;
- **vpliv** (angl. *impact*) pomeni učinke projekta na okolico, predvsem pa na ciljno skupino, ter njegov prispevek k širšim ciljem (na ravni programa ali politike);
- **trajnost** (angl. *sustainability*) je ocena verjetnosti, da se bodo pozitivne posledice projekta nadaljevale tudi po zaključku primarnega<sup>20</sup> financiranja.

Evalvacija se razlikuje tudi glede na to, ali jo izvajajo ljudje, ki so vključeni v načrtovanje in izvajanje projekta, programa ali politike, ali pa zunanji evalvatorji<sup>21</sup>, ki morajo delovati z nepopolnimi informacijami. (Svetovna banka 2006) V takih primerih mora naročnik evalvacije zelo natančno opredeliti svoja pričakovanja in potrebe, običajno v posebnih navodilih oz. specifikaciji naročila (angl. *terms of reference*). (Evropska komisija 2004, 47–48)

---

<sup>19</sup> Merila so bila izdelana za program razvojne pomoči EU, vendar jih je večina uporabnih za presojo kakovosti najrazličnejših projektov, programov ali politik.

<sup>20</sup> V tem primeru primarno financiranje pomeni javna oz. evropska sredstva, kjer gre za financiranje projektov, ki trajajo največ nekaj let. Trajni projekti imajo pozitivne posledice za ciljno skupino tudi po zaključku javnega financiranja, saj so sposobni zagotoviti nove vire bodisi iz lastnih sredstev bodisi s strani novega financerja.

<sup>21</sup> Velik del literature na področju evalvacije (Evropska komisija, Svetovna banka, ZN) je namenjen zunanjim izvajalcem, ki se v državah v razvoju večinoma ukvarjajo z merjenjem napredka na nacionalni ravni (npr. doseganje razvojnih ciljev tisočletja, t. i. *Millenium Development Goals*). Tovrstna literatura je relevantna za zunanje evalvacije velikih projektov, predvsem pa programov in politik, kjer se meri učinek na celotno družbo.

### 2.2.3.8 Poročanje o ugotovitvah M&E

Informacije o uspešnosti izvirajo tako iz monitoringa kot iz evalvacije, saj obe aktivnosti zagotavljata stalen tok povratnih informacij o poteku določenega projekta, programa ali politike. Nič manj pomembno pa ni, kaj s temi povratnimi informacijami počnemo – treba je določiti, katere informacije posredovati, komu, kdaj in na kakšen način. Poročanje o ugotovitvah M&E ima lahko različne cilje, pridobljene informacije pa se lahko uporabijo za prikazovanje dosežkov, za argumentacijo sprejetih odločitev, za ozaveščanje o določeni tematiki, pri raziskovanju družbenih pojavov, pri zbiranju podpore in vključevanju deležnikov ipd. (Kusek in Rist 2004, 129–131)

Pri posredovanju ugotovitev, pridobljenih z M&E, je ključnega pomena poznavanje ciljnih javnosti, različnih interesnih skupin oz. deležnikov, ki imajo različne poglede na to, katere informacije so zanje pomembne, in različne preference glede komunikacijskih kanalov. Obstaja veliko različnih načinov posredovanja informacij, od neformalnih (npr. telefonski pogovor) do bolj formalnih (predstavitve, pisna poročila), zato je treba razviti ustrezno strategijo komuniciranja z posameznimi javnostmi. Kljub raznolikim javnostim je priporočljivo, da so ugotovitve predstavljene v strnjeni obliki, saj se tako izognemo preobremenjenosti z nepomembnimi podatki, zaradi katerih ključne ugotovitve morda ne bi prišle do izraza. (*Ibid.*) Paziti je treba, da se pri izsledkih ne izogibamo slabim novicam, saj je prav evalvacija glavno orodje, ki nam pomaga ugotoviti razloge za neuspeh in iskati alternativne rešitve.

Poročila o napredku so glavni vir informacij za financerja in druge deležnike, zato so jim upravičenci dolžni poročati o fizičnem in finančnem napredku projekta. Namen tovrstnih poročil je oceniti napredek pri doseganju ciljnih vrednosti ter izpostaviti morebitne težave, ki so se pojavile pri izvajanju projekta, in mogoče rešitve. Pri pisanju poročil o napredku je treba upoštevati predvsem naslovnika in vprašanje, katere informacije so zanj pomembne. Poročila morajo biti jedrnata, saj lahko prevelika količina informacij zamegli sporočilo. Višja kot je raven upravljanja, bolj strnjena mora biti predstavitev zaključkov, po drugi strani pa tisti, ki so zadolženi za vsakodnevno izvajanje projekta, potrebujejo veliko več informacij. (Evropska komisija 2004, 42–44)

Izsledki evalvacije so običajno predstavljeni v obliki evalvacijskega poročila. Kljub velikim razlikam med poročili, ki obravnavajo različne zadeve, je mogoče izpostaviti nekaj ključnih sestavin kakovostnega evalvacijskega poročila:

- I. *Povzetek* je kratek in jedrnat in vsebuje vse ključne ugotovitve, saj mora biti uporaben tudi kot samostojen dokument. Osredotočen je na glavne prednostne naloge, ki jih je navedel naročnik, ter predstavi glavne zaključke in priporočila. (Evropska komisija 2004, 48)
- II. *Glavno besedilo* se običajno začne z opisom projekta, programa ali politike in predstavitvijo konkretnih ciljev evalvacije. Podrobnejša analiza je predstavljena glede na merila evalvacije, v primeru Evropske komisije so to ustreznost, učinkovitost, uspešnost, vpliv in trajnost. (*Ibid.*)
- III. *Zaključki in priporočila* so povezani, tako da vsakemu zaključku sledi ustrezno priporočilo. Kakovost in uporabnost evalvacije sta odvisni predvsem od njenih priporočil, ki morajo biti realistična in izvedljiva ter seveda prilagojena naslovnikom evalvacije. (*Ibid.*)
- IV. *Priloge* vključujejo postopek izvedbe evalvacije, uporabljeno metodologijo, originalne matrike logičnega okvirja in predlagane izboljšave ter literaturo (primarne in sekundarne vire, osebe, s katerimi so se evalvatorji posvetovali, ipd.). (*Ibid.*)

Ne nazadnje je pri poročanju in tudi pri monitoringu samem pomembno, da si olajšamo delo in namesto uporabe vzporednih sistemov M&E izhajamo iz že obstoječih sistemov zbiranja podatkov in poročanja. (*Ibid.*) Včasih je to z vidika upravičencev težko, saj imajo različni financerji pogosto različne zahteve po poročanju, čeprav gre za isti projekt (ki je financiran iz več različnih virov). Pri poročanju deležnikom ne smemo pozabiti ciljne skupine, ki spada med pomembnejše prejemnike povratnih informacij o projektu, saj je vanj neposredno ali posredno vključena.

### **2.2.3.9 Uporaba ugotovitev (učenje iz izkušenj)**

Uporaba ugotovitev, pridobljenih s pomočjo M&E, je glavni namen vseh zgoraj navedenih procesov. Informacije, ki jih zbiramo z monitoringom, evalvacijska poročila in sestanki so brez pomena, če pridobljenega znanja in izkušenj ne uporabimo pri nadaljnjem odločanju.

Ugotovitve M&E so uporabne z različnih vidikov, in sicer za dokazovanje napredka, storilnosti in učinkovitosti, kot argumentacija za razporejanje sredstev, kot pomoč pri iskanju problemov in mogočih rešitev, kot sredstvo za izboljšanje učinkovitosti, pri strateškem načrtovanju ali za upravičevanje nastalih stroškov pri financerju oz. v javnosti. (Kusek in Rist 2004, 138–143)

Podatki, pridobljeni na podlagi M&E, so podlaga za nagrajevanje dosežkov in odvracanje od slabih praks. M&E omogočata, da spodbujamo dobre prakse in podpiramo učinek prelivanja na druga področja, s pomočjo M&E pa tudi lažje ugotovimo, kje se aktivnosti prekrivajo in na katerih področjih lahko z boljšo koordinacijo aktivnosti zagotovimo večji učinek. Sistem M&E skladno z idejo upravljanja znanja vzpostavlja kulturo učenja na podlagi izkušenj, raziskovanja in radovednosti. T. i. upravljanje znanja (angl. *knowledge management*) preučuje sistematizacijo in institucionalizacijo zbiranja znanja v organizaciji ter s tem povečevanje njegove dostopnosti. (*Ibid.*)

Vse prepogosto pa sta M&E v praksi izpeljana v smeri birokratizacije postopka poročanja in zbiranja velike količine podatkov brez uporabne vrednosti. Kljub dobrim namenom lahko v skoraj vsaki organizaciji naletimo na ovire tudi pri uporabi izsledkov M&E, kot so na primer:

- **nespodbudna organizacijska kultura**, v kateri se odgovornost pogosto enači s krivdo. Posledica take kulture je razpršena odgovornost, kjer se odločevalci izogibajo odločnim ukrepom, čeprav bi spremembe temeljile na zbranih podatkih, medtem ko učenja na napakah ni, ker se slednje raje pometejo pod preprogo;
- **pritisk na porabo sredstev**, ki se izvaja, čeprav je učenje skozi procese M&E dolgoročen proces. Tako v organizacijah pogosto obstajajo pritiski, naj se takoj po zaključku projektov, programov ali politik že začnejo izvajati novi, kar pomeni, da odločevalci pri snovanju novih projektov nimajo možnosti za upoštevanje izsledkov končne evalvacije. V takem primeru je lahko v pomoč pri odločanju dobra vmesna evalvacija;
- **pomanjkanje motivacije** za učenje je značilno za okolje, kjer ni jasne odgovornosti za rezultate in kjer tudi uspehi ne morejo biti pravično nagrajeni. Podobno je pri pogostih kadrovskega menjavah motivacija za učenje praviloma nižja;
- **izguba organizacijskega spomina** se zgodi pri prepogostih kadrovskega menjavah ali pri uporabi zunanjih strokovnjakov, saj se znanje sproti izgublja, zaposleni pa so manj motivirani za učenje in kopičenje znanja;

- **omejena perspektiva** pomeni, da zaposleni raje delajo po utečenih načinih, kot da bi spreminjali ustaljene postopke, čeprav ti niso učinkoviti. Pomanjkanje spodbud za uspešnost pomeni *status quo*;
- **nejasni cilji in prednostne naloge** ali njihovo pogosto spreminjanje zaposlene demotivirajo za učenje ter prizadevanje k uspešnosti, saj sadov svojega dela ne morejo spremljati skozi daljše časovno obdobje;
- **neenakopravni položaj** med financerjem in prejemnikom se kaže v tem, da si financer projekta običajno pridržuje pravico do poseganja v delovanje prejemnika z narekovanjem pravil za M&E. (Kusek in Rist 2004, 145–146)

Naštetim težavam se je mogoče izogniti ali jih vsaj omejiti s proaktivnim pristopom, na primer z organizacijo usposabljanj o uporabi izsledkov M&E, spodbujanjem dobrih praks, dodeljevanjem sredstev na podlagi dejanske uspešnosti in učinka projektov ipd. (*Ibid.*)

#### **2.2.3.10 Ohranjanje sistemov M&E v organizaciji**

Kusek in Rist (2004, 152–161) navajata nekaj ključnih pogojev za vzdržnost sistema M&E, in sicer povpraševanje (sistem M&E je največkrat uveden zaradi pregleda nad porabo sredstev s strani financerja), jasno določene vloge in odgovornost, pri čemer so za čim bolj osredotočeno delo zelo pomembne notranja koordinacija in komunikacija, kredibilnost informacij ter ustrezna usposobljenost osebja in njihova motiviranost. Motivacija pri tem izvira predvsem iz okolja, ki ceni uspehe in odpravlja probleme, organizacijsko učenje je namreč treba ceniti in spodbujati. Ne nazadnje na vzdržnost sistema M&E vpliva tudi njegova kakovost. Dober M&E je uporaben tako za organizacijo kot za deležnike in ni razumljen le kot administrativno breme, ampak pomeni priložnost za kritično obravnavanje problemov in njihovo konstruktivno reševanje.

Osnovni pogoj za vzpostavljanje in vzdrževanje sistema M&E v organizacijah pa je politična volja, brez katere se druge težave ne morejo uspešno reševati. Pogosto naletimo na polovično delujoč sistem M&E, čigar vzpostavitev je bila pogoj za odobritev finančnih sredstev, vendar prejemnik sredstev ni sposoben prepoznati ogromnega potenciala, ki ga tak sistem prinaša za strateško načrtovanje in uspešnost organizacije. Če v organizaciji primanjkuje volje za razmislek o kakovosti in uporabnosti vzpostavljenega sistema M&E, ga vpleteni dojemajo zgolj kot administrativno breme brez posebnih učinkov.

#### **2.2.4 Uporaba koncepta M&E v praksi**

Dober sistem M&E se začne pri vključevanju deležnikov v načrtovanje, izvajanje in evalvacijo, s čimer se poveča smotnost in s tem pogosto tudi učinkovitost projekta. S pomočjo deležnikov lahko nekatere aktivnosti izvedemo bodisi hitreje bodisi ceneje, motivacija za uspeh projekta pa je praviloma večja. (Evropska komisija 2004, 118–120) Vključevanje deležnikov v fazi načrtovanja je bilo izvedeno tako s strani Evropske komisije kot na nacionalni ravni v fazi programiranja OP. Posvetovalni proces med oblikovalci programov in deležniki sicer zahteva čas in izkušnje. Na ravni EU se posvetovanja za prihodnje programe začnejo nekaj let pred predvidenim začetkom programa, medtem ko se v Sloveniji srečujemo z zamudami v procesu načrtovanja. Če si za načrtovanje in s tem posvetovanje ne vzamemo dovolj časa, to pomeni slabe temelje za programske dokumente in poznejše izvajanje.

V praksi k učinkovitosti M&E največ prispeva jasen načrt delovanja, ki omogoča, da pridobljene informacije umestimo v kontekst in z njihovo pomočjo ugotovimo, koliko smo se približali zastavljenim ciljem, ter tako ocenimo uspešnost projekta, programa ali politike. (Evropska komisija 2004, 101) Problemi se pojavijo, če na ravni politike ni jasne ideje, kako se lotiti M&E in kaj naj bi s pridobljenimi podatki počeli. V drugem delu naloge se to kaže predvsem pri upravljanju s strukturnimi skladi, kjer se praksa M&E pogosto razlikuje od aktivnosti, predvidenih v izhodiščnih programskih dokumentih. Zaskrbljujoči so predvsem razlogi za to, saj ne gre za premišljena odstopanja od prvotnega načrta M&E, temveč za pomanjkanje resursov in motivacije. Takšno stanje jasno nakazuje pomanjkljivo razumevanje vloge M&E in pomanjkanje izkušenj s strateškim načrtovanjem nasploh.

Če pogledamo na mikroraven, torej znotraj NVO, je izvajanje M&E vedno bolj prisotno kot nepogrešljiv del izvajanja projektov. Nevladni sektor ima zaradi projektnega načina delovanja tudi dolgoletne izkušnje z M&E. Načrtovanje po modelu učinka, logičnem okvirju ali projektne ciklu je v slovenskih NVO prisotno predvsem zaradi zahtev financerja, čeprav to ne pomeni, da so vse NVO sposobne tovrstne modele prepoznati kot nekaj koristnega in ne zgolj kot dodatno administrativno zahtevo. Manjše NVO brez redno zaposlenih, ki jih vodijo prostovoljci, redkeje uporabljajo orodja za načrtovanje in vrednotenje projektov. Ne glede na to, da večina slovenskih NVO najverjetneje ne uporablja posebnih modelov, ki so opisani v tej nalogi, to ne pomeni, da delujejo brez cilja, vendar je njihova ocena doseganja zastavljenih ciljev odvisna od subjektivnih zaznav in odzivov s strani deležnikov.

Pri vzpostavljanju sistema M&E je ključen razmislek o tem, kdo potrebuje kakšne informacije ter kdaj oz. kako pogosto jih potrebuje. V kontekstu hierarhije upravljanja je količina informacij in podrobnosti obratno sorazmerna s položajem v hierarhiji, kar pomeni, da višji položaji zahtevajo manj informacij v bolj strnjeni obliki. Medtem ko osebje na nižjih ravneh potrebuje informacije o izvajanju in virih, so za višje ravni pomembni predvsem rezultati in učinki ter doseganje ciljev. Pri odločitvi, katere podatke sploh zbirati, je treba upoštevati cilje projekta, interese deležnikov, postopek odločanja ter seveda potrebe izvajalcev projekta. (Evropska komisija 2004, 101) Za M&E tako v NVO kot v javnem sektorju je ključno, da so zbrane informacije tudi uporab(lje)ne, pri čemer morajo biti tisti, ki so zadolženi za zbiranje podatkov, obveščeni o njihovi nadaljnji uporabi, torej o zaključkih evalvacije. Javna objava evalvacij prispeva k večji transparentnosti in motivaciji izvajalcev. Če zbrani podatki niso uporabljeni pri odločanju o prihodnjih projektih in če je torej monitoring sam sebi namen, bo organizacija obsojena na ponavljanje vedno enakih napak.

Monitoring naj bi temeljil na že obstoječih postopkih zbiranja podatkov in poročanja, da bi se izognili podvajanju dela, sam proces pa naj bi bil zastavljen kot proces učenja. Namen monitoringa ni zbrati nepregledno število podatkov o različnih kazalnikih, ki niso pomembni za odločanje o projektu, temveč minimalno količino informacij, ki je potrebna za kakovostno odločanje. Preprost sistem zbiranja podatkov je tudi uporabnejši za hitro sprejemanje kakovostnih odločitev v organizaciji. Čeprav bi morale biti administrativno breme poročanja sorazmerno s finančnim obsegom projekta, porabijo NVO veliko časa prav za pisanje poročil in dokazovanje stroškov. V primerjavi s podjetji ali lokalnimi oblastmi, ki iz strukturnih skladov prejemajo bistveno višje zneske, gre namreč za majhne organizacije. Financerji pogosto ne razmišljajo o bremenu poročanja, ampak imajo pred očmi nadzor nad porabo javnih sredstev za vsako ceno. Z nadzorom nad porabo sredstev ni načeloma nič narobe, vendar čezmerna regulacija pri relativno majhnih zneskih preprečuje, da bi tako NVO kot javni uradniki namesto preverjanja vsakega centa posebej porabili čas za druge, pomembnejše aktivnosti, npr. načrtovanje ali vsebinsko evalvacijo.

### **2.3 Merjenje uspešnosti v nepridobitnem sektorju**

Merjenje uspešnosti je v nepridobitnem sektorju težje kot v gospodarstvu, saj uspeha ni mogoče preprosto enačiti z dobičkom. Rezultati aktivnosti NPO ali NVO so lahko v obliki izdelkov, še pogosteje pa gre za storitve, ki so brezplačne ali dostopne pod tržno vrednostjo. Zaradi teh razlik so nekatere metode merjenja uspešnosti, ki se uporabljajo v tržnem sektorju,



manj uporabne za nepridobitni sektor. (Pollitt in Bouckaert 1995, 12–14) Pojmi, kot so kazalniki uspešnosti, analiza vpliva ipd., so vedno bolj prisotni tako v javnem sektorju kot v nevladnem sektorju, kar je posledica učinka prelivanja (angl. *spill-over effect*) med sektorji, predvsem zaradi financiranja nevladnega sektorja iz javnih sredstev, s katerim so povezane podobne metode merjenja uspešnosti in spremljanja rezultatov. (Anheier 2005, 190–201)

Pri merjenju uspešnosti v nevladnem sektorju si je treba pogosto pomagati s prilagajanjem metod in orodij, ki so bila prvotno namenjena gospodarstvu. Nezmožnost merjenja in s tem dokazovanja „neoprijemljivih“ rezultatov (pogosto imenovanih tudi „mehki“ oz. *soft* rezultati) namreč pomeni težavo pri iskanju finančne podpore za projekte NVO. (Hubbard 2010, Anheier 2005) Koncepti, ki so opisani v drugem poglavju, lahko NVO občutno koristijo pri spremljanju uspešnosti, njihova uporabnost pa je v končni fazi odvisna od izkušenosti ljudi, ki jih uporabljajo. Uporabnost M&E je namreč odvisna od dobrega načrtovanja in uporabe izsledkov pri oblikovanju prihodnjih projektov, programov ali politik.

Pogosto se v NVO, kjer so storitve glavni rezultat projekta, pojavi problem izbire ustreznih kazalnikov za merjenje uspešnosti. Medtem ko je določanje kazalnikov neposrednih rezultatov razmeroma enostavno (število izvedenih delavnic, število publikacij ipd.), pa je te kazalnike treba dopolniti s kvalitativnimi kazalniki oz. s kazalniki učinkov in ciljev, ki zahtevajo poglobljen premislek o merjenju dolgoročnih pozitivnih učinkov projektov. Hubbard (2010, 26–28) pri tem izpostavlja pomen dobre opredelitve ciljev in s tem uspešnosti, saj se nam lahko zdijo učinki posameznega projekta nemerljivi ali težje merljivi samo zato, ker nimamo prave predstave o konkretnih učinkih projekta. Pri tem si lahko pomagamo s preprostim sklepanjem: če so učinki projekta pomembni za nas, jih moramo biti sposobni opaziti; če smo sposobni zaznati učinke projekta, lahko opazujemo njihovo količino; če lahko opazujemo količino, jo lahko tudi izmerimo.

Opredelitev ciljev ali kakovosti storitev<sup>22</sup> je pomembna, ker se lahko predstave o tem med deležniki močno razlikujejo. Merjenje kakovosti ni samo tehnični problem, saj lahko v organizaciji obstaja več različnih pogledov na to, kaj je kakovostna storitev, zato je njena opredelitev tudi politično vprašanje. Pri posvetovanju z deležniki se je treba namreč odločiti, katera mnenja bodo imela večjo težo pri izbiri končne opredelitve. Problem opredeljevanja kakovosti v nepridobitnem ali nevladnem sektorju nastane zaradi poudarka na storitvah, ki jih

---

<sup>22</sup> V tem delu uspešnost deloma izenačim s kakovostjo, saj je kakovost storitev v nepridobitnem sektorju po lastnih izkušnjah sestavni del uspešnosti.

je težje standardizirati kot blago. Storitve se prilagajajo uporabnikom, učinki pa so pogosto odvisni tako od ponudnika kot od prejemnika storitve. (Pollitt in Bouckaert 1995, 3–19)

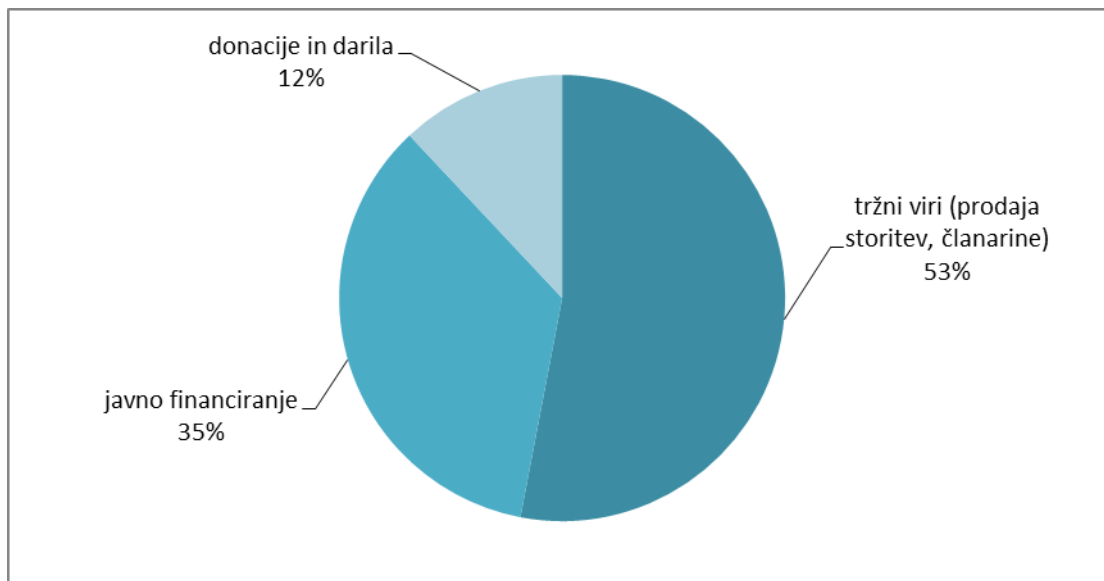
Kakovost lahko obravnavamo na mikro ravni (v kontekstu organizacije), mezo ravni (v kontekstu odnosa med ponudnikom in uporabnikom) ali makro ravni (v kontekstu odnosa med sektorjem in širšo družbo) (*Ibid.*), vendar se pojem kakovosti storitev najpogosteje uporablja v smislu odzivnosti na potrebe uporabnikov. Merjenje kakovosti je lahko osredotočeno na izvajanje storitev, na neposredne rezultate ali na učinke – najučinkovitejše merjenje bo zaobjelo vse naštetе vidike, fazo načrtovanja ter vključevanje deležnikov.

Skratka, namesto da merimo kazalnike, ki jih je enostavno meriti, je treba v fazi načrtovanja temeljito razmisliti o tem, katere informacije so dejansko pomembne za presojo uspešnosti projekta in kako nam bodo te informacije koristile pri odločanju. Pri izbiri kazalnikov za merjenje moramo vedno izhajati iz problema, ki ga želimo rešiti, ponazorjeno z besedami izumitelja Charlesa Ketteringa: „Dobro opredeljen problem je na pol rešen( problem).“ (Hubbard 2010)

### 3 JAVNO FINANCIRANJE NEVLADNIH ORGANIZACIJ

Možnosti za financiranje oz. pridobivanje virov močno vplivajo na delovanje organizacije in s tem na doseganje njenih ciljev. Pogoji za močan nevladni sektor je spodbudno okolje za delovanje NVO, kar s finančnega vidika pomeni raznolikost in relativno stabilnost finančnih spodbud ter s tem večjo neodvisnost NVO od javnega financiranja. (Civicus 2013, 38) Delež javnega financiranja med prihodki NVO se razlikuje tako na globalni ravni kot med državami članicami EU. Po podatkih iz raziskave Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project (Salamon et al. 2003) se NVO financirajo pretežno iz tržnih virov, torej prodaje lastnih storitev in članskih prispevkov. Pomembno vlogo igra tudi javno financiranje, saj NVO iz tega naslova pridobijo dobro tretjino sredstev, medtem ko donacije in darila pomenijo približno 12 % prihodkov (glej sliko 3.1).

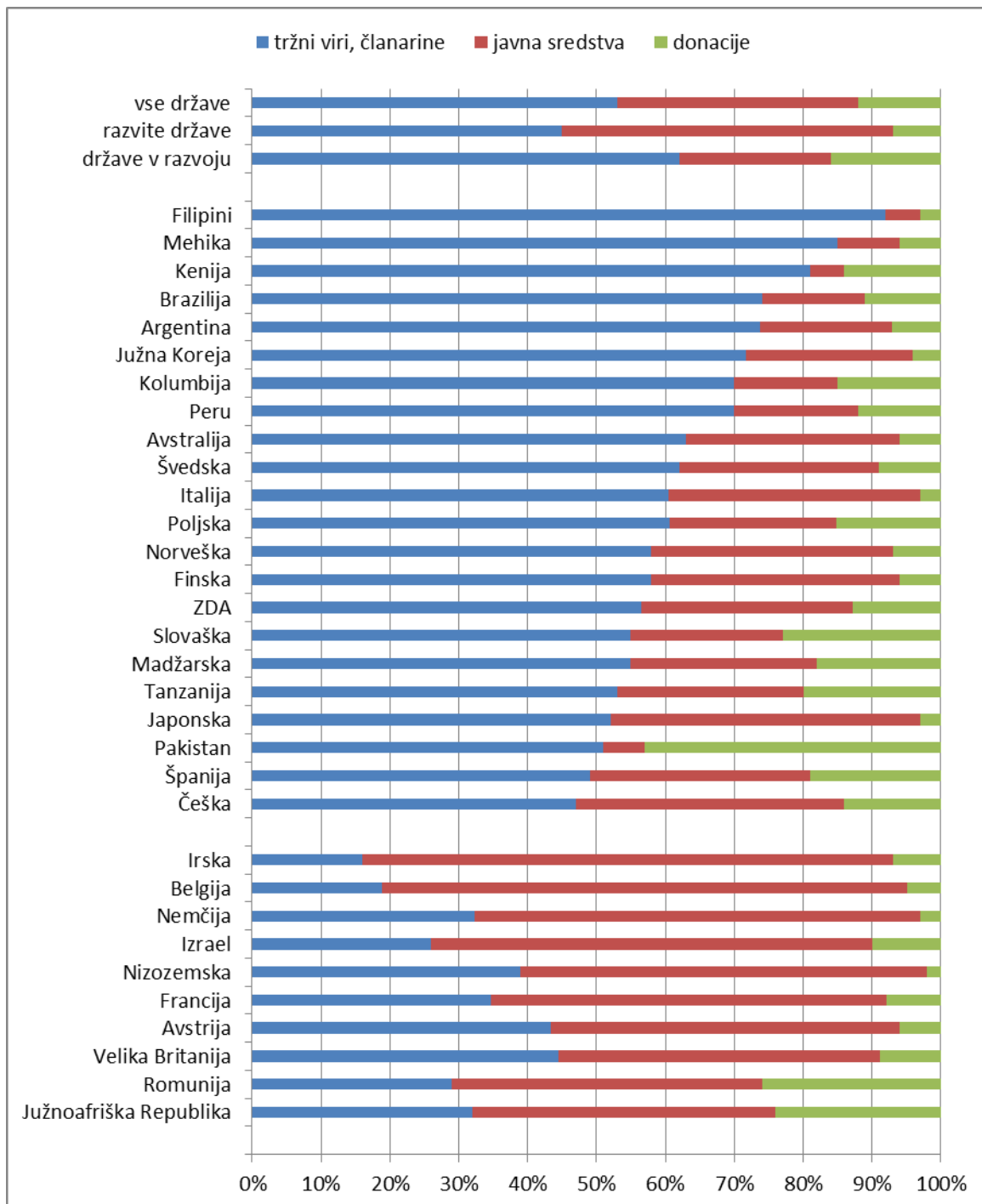
Slika 3.1: Viri prihodkov v NVO po deležih



Vir: Salamon et al. (2003, 29).

Velik obseg javnega financiranja je značilen predvsem za razvite države, kot so Irska, Belgija, Nemčija, Nizozemska ipd. (glej tabelo 7). Slovenija se na tem področju s 24 %-deležem javnega financiranja v prihodkih NVO uvršča v skupino držav v razvoju. (Črnak-Meglič 2008, 2009)

Tabela 3.1: Viri prihodkov v NVO po deležih za posamezne države



Vir: Salamon et al. (2003, 32).

Nevladni oz. nepridobitni sektor se po različnih evropskih državah precej razlikuje, in sicer odvisno od sistema blaginje in s tem vloge NVO v državi. (Kolarič 2003, OECD 2003) Navkljub tej raznolikosti se nevladni sektor po Evropi srečuje s podobnimi trendi –

profesionalizacijo, etatizacijo in komercializacijo, pri čemer etatizacija pomeni, da država v postopku financiranja nastopa v vlogi naročnika storitev, NVO pa kot izvajalke storitev, za katere prejmejo javna sredstva. Prevladujoč delež javnih sredstev v prihodkih NVO je tako pokazatelj stopnje etatiziranosti organizacije. Profesionalizacija pomeni, da organizacija izvaja svoje dejavnosti z zaposlenimi plačanimi profesionalci in ne zgolj s pomočjo prostovoljcev. Proces komercializacije pa nakazuje ponotranjenje tržne logike v NVO, ki vzpostavlja konkurenco med samimi NVO ter med NVO in pridobitnimi organizacijami, ko gre za prodajo storitev in dostop do uporabnikov. Profesionalizacija, etatizacija in komercializacija so v Sloveniji v devetdesetih letih potekale bolj počasi, s povečevanjem števila novih pravnih oblik nepridobitnih organizacij (zavodov, ustanov, socialnih podjetij ipd.) pa so ti procesi tudi pri nas vse bolj opazni. Premik od društev, kjer delo opravljajo večinoma prostovoljci, k novim pravnim oblikam, kjer se zaposlujejo strokovnjaki, je tipičen primer profesionalizacije nevladnega sektorja, ki je posledica pritiska javnih ali zasebnih financerjev in njihove usmerjenosti k rezultatom. (Kolarič 2003)

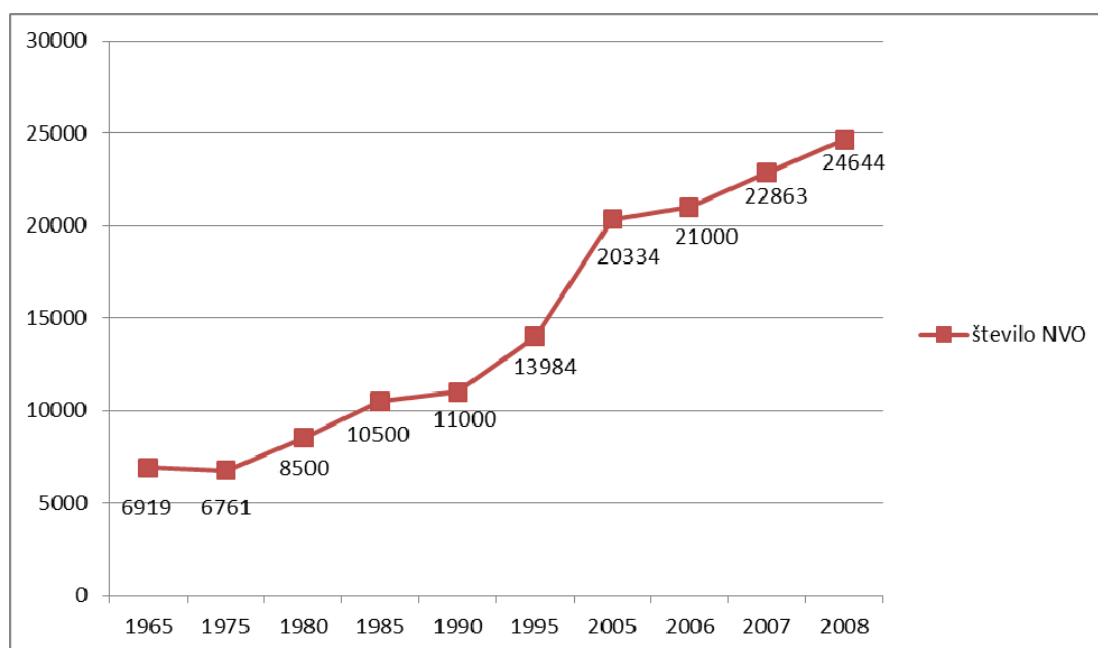
Rezultati projekta merjenja indeksa civilne družbe (Civil Society Index), ki ga je v sodelovanju s predstavniki slovenskih NVO ter ob podpori MJU med letoma 2008 in 2011 izvedel Civicus (2011a, 2011b), sicer prikazujejo visoko raven organiziranosti nevladnega sektorja v Sloveniji, ki pa se srečuje s pomanjkanjem stabilnega sistema javnega financiranja. Posledica tega je, da so NVO preobremenjene s pridobivanjem virov in prijavljanjem na javne razpise, kjer se srečujejo z zaostrovanjem pogojev za upravičenost do sredstev, kar pomembno vpliva na njihovo neodvisnost.

Čeprav je v zadnjih letih število NVO v Sloveniji naraščalo (glej sliko 8), so njihovi prihodki ostali na bolj ali manj enaki ravni, bistvenih sprememb pa ni bilo niti na področju zaposlenosti v sektorju. (Civicus 2011a, Črnak-Meglič 2008, 2009) V Sloveniji naj bi bilo danes več kot 24.000 NVO, po nekaterih ocenah pa celo več kot 28.000 NVO, kar Slovenijo uvršča v sam vrh po številu organizacij na prebivalca. Večino pomenijo društva (75 %), nato sindikati (12 %), zavodi (6 %), verske organizacije (4 %), zadruge (1,5 %), ustanove (0,7 %), zbornice (0,3 %) in nazadnje politične stranke (0,2 %) <sup>23</sup> (glej sliko 9). Delež društev med NVO počasi upada, vendar struktura NVO pomembno vpliva na način delovanja celotnega sektorja in tudi na vsebinska področja. Ker je danes struktura NVO podobna tisti v času socializma, je ostala podobna tudi vsebina delovanja NVO (glej sliko 10). (Civicus 2011a)

---

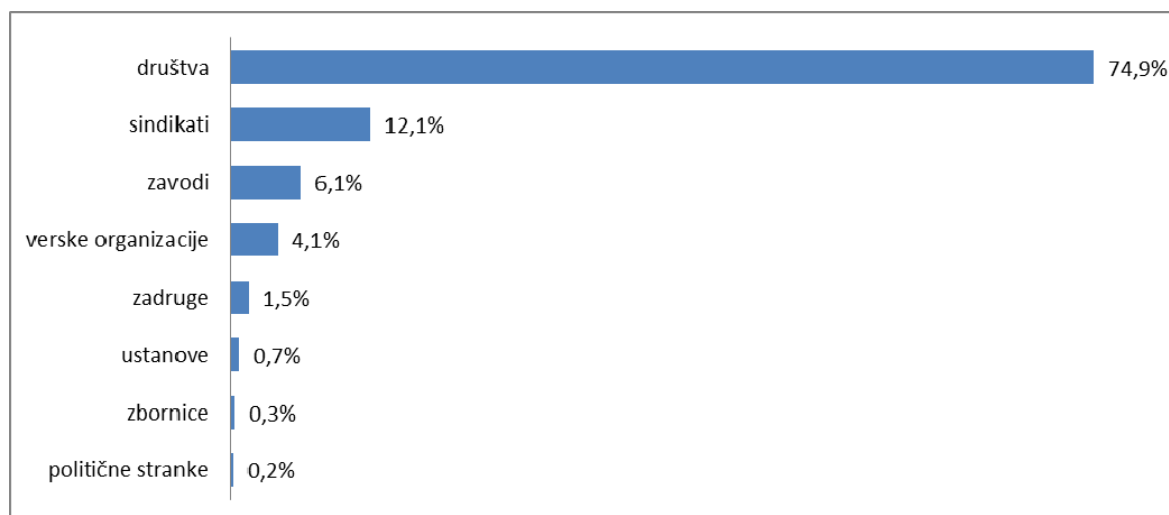
<sup>23</sup> V okviru raziskave nevladnega sektorja v Sloveniji, ki jo je izvedel Civicus, se k organizacijam civilne družbe, za katere je v nalogi uporabljen termin NVO, prištevajo tudi zunajparlamentarne politične stranke. (Civicus 2011a)

Slika 3.2: Naraščanje števila NVO v Sloveniji med letoma 1965 in 2008



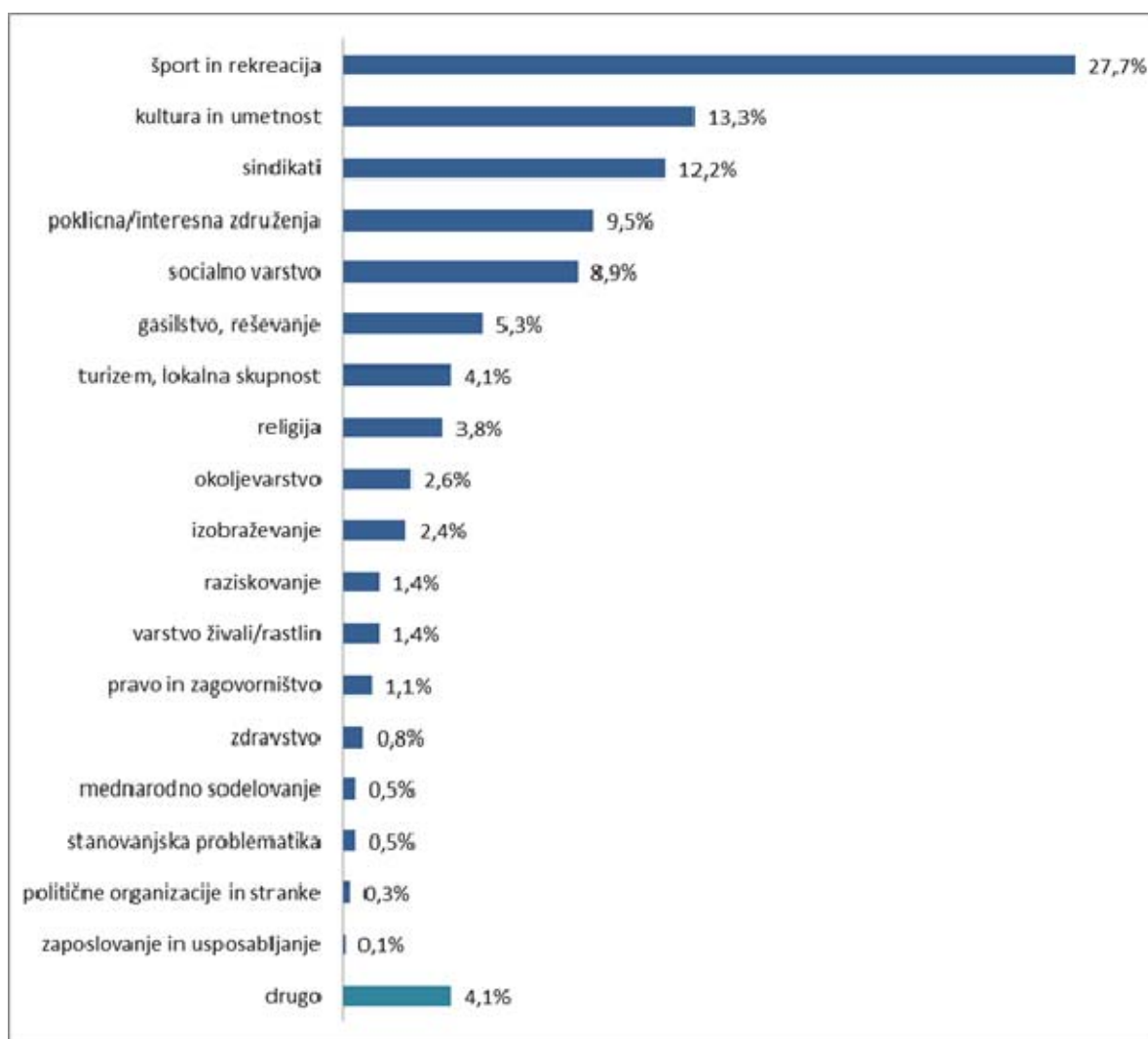
Vir: Civicus (2011a, 17).

Slika 3.3: Pravne oblike NVO kot delež vseh NVO v Sloveniji



Vir: Civicus (2011a, 14).

Slika 3.4: Delitev slovenskih NVO glede na področje delovanja



Vir: Civicus (2011a).

V okviru raziskave indeksa civilne družbe v Sloveniji je bilo nekaj pozornosti posvečene tudi infrastrukturi, komunikaciji med NVO, njihovemu povezovanju ter finančnim in človeškim virom, ki so jim na razpolago. Na področju podporne infrastrukture so opazni pozitivni premiki, ki so posledica ustanovitve regionalnih stičišč NVO ter horizontalnih in vsebinskih mrež NVO, ki se financirajo preko strukturnih skladov. Nekaj časa je kot podpora NVO pod okriljem MJU delovala tudi Služba za NVO, ustanovljen pa je bil tudi Svet za NVO<sup>24</sup>. Medtem ko velika večina NVO (83 %) pogosto komunicira z drugimi NVO, je obsežnejše

<sup>24</sup> Svet Vlade RS za spodbujanje razvoja prostovoljstva, prostovoljskih organizacij in NVO je strokovno in posvetovalno telo vlade o zadevah s področja prostovoljstva, prostovoljskih in nevladnih organizacij. Sestavlja ga 19 članov, in sicer: devet predstavnikov ministrstev, devet predstavnikov nevladnih organizacij in en strokovnjak s področja civilne družbe, ob čemer je predsednik Sveta predstavnik NVO.

sodelovanje redko, saj si NVO na istem vsebinskem področju pogosto konkurirajo za sredstva. Šibke vezi med slovenskimi NVO so med drugim razlog za omejen uspeh civilnega dialoga, pomanjkanje medijske prepoznavnosti in političnega pritiska. (Civicus 2011a, 27–31)

Stanje pa vendarle ni tako slabo, saj raziskava Civicus kaže, da je večina NVO (69 %) članic različnih podpornih struktur in krovnih organizacij oz. zvez, za kar sta zaslužni tudi MNZ oz. MJU, ki je nastanek mrež in regionalnih stičišč financiralo s sredstvi iz strukturnih skladov. Anketiranci so sicer izpostavili problem konkurence za sredstva med NVO in dejstva, da imajo na novo vzpostavljene podporne organizacije tudi lastne interese. Konkurenčno okolje se kaže tudi pri izbiri legitimnih predstavnikov sektorja, kjer ni jasnega soglasja o tem, kdo naj bi zastopal sektor. Slaba polovica slovenskih NVO je vključena v mednarodne mreže, pri čemer so za sodelovanje NVO v mednarodnih projektih zaslužni tudi programi Evropske komisije, kot sta Evropa za državljane in Mladi v akciji. (*Ibid.*)

Slovenski nevladni sektor je najslabše razvit na področju človeških virov, natančneje v zaposlovanju. Le 12,5 % NVO ima trajno zaposleno osebje, medtem ko velika večina organizacij deluje le s pomočjo prostovoljcev, ki delo opravljajo brezplačno. Zaposleni v NVO pomenijo le 0,73 % celotnega aktivnega prebivalstva, kar je ena najnižjih ravni zaposlenosti v sektorju, stanje pa je v zadnjem desetletju ostalo približno enako. Razlogi za majhno število zaposlenih v sektorju so slaba finančna situacija, neredni prilivi, (nelojalna) konkurenca med sektorji in slaba seznanjenost z zaposlitvenimi priložnostmi v sektorju. (*Ibid.*)

Raziskava bilanc stanja v sektorju, ki jo je izvedel Civicus (2011a), je presenetljivo pokazala, da ima kar 80 % NVO v Sloveniji stabilne finančne prihodke, medtem ko drugi viri prikazujejo slabše razmere. V zadnjih letih prihodki praktično niso naraščali, medtem ko naj bi se bistveno povečal obseg dela NVO. Velik del prihodkov NVO prihaja iz tržnih virov, tj. iz naslova članarin in prodaje storitev, četrtnina iz naslova javnega financiranja, preostalo pa iz donacij in drugih prihodkov (glej tabelo 8). (Civicus 2011a; Kolarič et al. 2002, 2006; Črnak-Meglič 2008, 2009)



Tabela 3.2: Struktura prihodkov slovenskih NVO

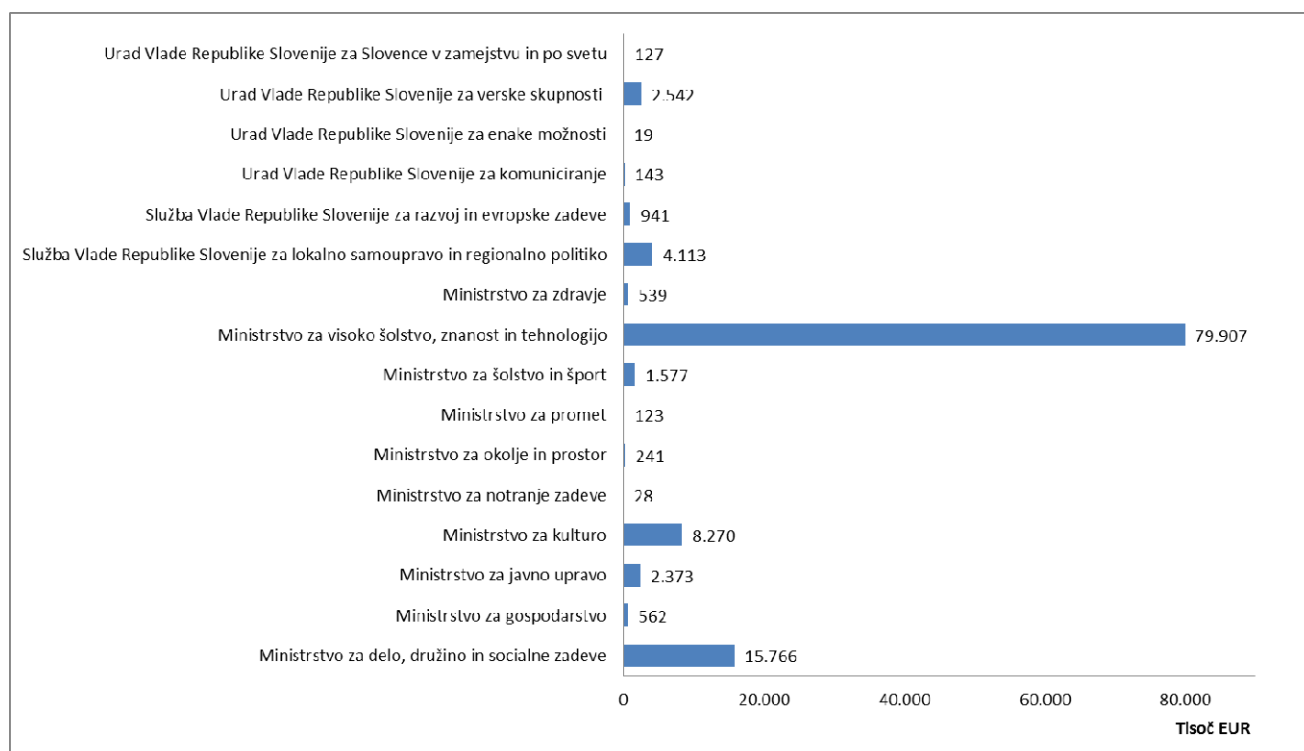
<b>Vir prihodkov</b>	<b>1996</b>	<b>2004</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Tržni viri	44 %	30 %	47 %	47 %
Javno financiranje	27 %	36 %	24 %	24 %
Zasebne donacije	29 %	21 %	20 %	19 %
Drugo		13 %	10 %	10 %

Vir: Civicus (2011a); Kolarič et al. (2002, 2006); Črnak-Meglič (2008, 2009).

V letu 2009 so različna ministrstva in vladni uradi razdelili več kot 100 milijonov EUR za projekte, v katerih so sodelovale tudi NVO (glej sliko 11). Največji delež je prispevalo Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki je sredstva razdelilo v okviru javnega razpisa za razvoj centrov odličnosti, kjer je bil pogoj, da konzorcijski partnerji za izvajanje ustanovijo zasebni zavod, ki je bil prejemnik sredstev iz razpisa. Čeprav lahko te zasebne zavode štejemo med NVO le po njihovi statusni obliki, ne pa tudi glede na njihovo dejavnost (po konkurenčnem pravu bi se namreč šteli za podjetja), je bil omenjeni razpis vključen v raziskavo. Če teh sredstev ne upoštevamo, je slika precej drugačna, ministrstvo, ki je v letu 2009 namenilo največ sredstev za NVO, pa bi bilo tako Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, ki je NVO namenilo dobrih 15 milijonov EUR. (Šerc 2010)

Na podlagi raziskav nevladnega sektorja lahko sklepamo, da v zadnjem času ni prišlo do bistvenih sprememb v financiranju NVO in da kljub prilivu sredstev iz strukturnih skladov javno financiranje na nacionalni ravni v primerjavi z zahodnoevropskimi državami ostaja precej omejeno. Kljub relativni neodvisnosti slovenskih NVO so te zaradi šibkih javnih finančnih spodbud in nenehnega prilagajanja potrebam posameznih javnih razpisov precej neavtonomne. Rešitev v tem primeru ni le povečanje javnega financiranja, ampak predvsem celostno ustvarjanje ugodnih pogojev za razvoj NVO in civilnega dialoga, torej tudi omogočanje lažjega dostopa do zasebnih virov financiranja.

Slika 3.5: Financiranje NVO po posameznih ministrstvih in vladnih službah v letu 2009



Vir: Šerc (2010).

Na področju civilnega dialoga, enega izmed glavnih ciljev financiranja, je očiten razkorak med programi posameznih ministrstev in prakso vključevanja zainteresirane javnosti v pripravo zakonskih podlag. Uspešnost javnega financiranja nevladnega sektorja je omejena z vlado, ki mora NVO prepoznati kot legitimne partnerje v postopku odločanja. V Sloveniji je vključevanje javnosti pogosto uveljavljeno le formalno, najbolj zaskrbljujoč pa je podatek o številu vladnih kršitev Resolucije o normativni dejavnosti<sup>25</sup> – v času od 21. marca 2013 do 19. julija. V letu 2013 je bilo zaznanih 124 kršitev<sup>26</sup>. (CNVOS 2013)

NVO v Sloveniji so kompetentne, izkazujejo veliko prožnost in dobro poznajo potrebe v lokalnem okolju, vendar se srečujejo s pomanjkanjem stabilnih virov javnega financiranja, kar jim onemogoča dolgoročno načrtovanje in trajnost zaposlitev ter s tem zmanjšuje njihovo avtonomijo. Vlada se ni odzvala na različne pobude NVO in kritiko ob nespoštovanju Resolucije o normativni dejavnosti, kar ne zmanjšuje le ravni civilnega dialoga, ampak povzroča pasivnost tako NVO kot celotne družbe. (Civicus 2011b)

<sup>25</sup> Vključevanje javnosti v pripravo predpisov ureja *Resolucija o normativni dejavnosti*, Ur. l. RS, št. 95/2009.

<sup>26</sup> Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti je dostopen na naslovu: <http://civilni-dialog.net/stevec/>.

Naloga vlade je, da zagotovi čim bolj enoten dostop do javnih sredstev (v obliki sklada za NVO), kratkoročne oblike financiranja nadomesti z dolgoročno usmerjenim financiranjem programov, uvede spodbude za zasebne donacije ter poskrbi za lažje zaposlovanje v sektorju. Za izvedbo pa je potrebna jasna vizija razvoja sektorja in natančna strategija, v kateri bo opredeljen način za izvajanje teh ukrepov. K večji prepoznavnosti in s tem vplivu lahko prispevajo tudi same NVO, in sicer s povezovanjem z drugimi NVO, pa tudi s podjetji, obenem pa morajo utrditi stik z lokalnim okoljem in povečati število aktivnosti na lokalni ravni. Delovati morajo čim bolj pregledno in družbeno odgovorno ter si prizadevati za zmanjšanje demokratičnega primanjkljaja. Ena izmed glavnih nalog NVO bi moralo biti spodbujanje civilnega dialoga in izvajanje pritiska na politične stranke. Pomembna je odzivnost NVO na aktualna družbena vprašanja, ki bi te organizacije uvrstila na dnevni red in povečala njihovo medijsko prepoznavnost, še pomembnejši pa so strateško načrtovanje, dolgoročnejši pristop k doseganju ciljev in večletne kampanje ozaveščanja javnosti. (Civicus 2011b)

### **3.1 Prednosti in slabosti javnega financiranja**

Eden izmed razlogov za javno financiranje NVO je prenos nalog in storitev (angl. *outsourcing*) iz javnega na nevladni sektor zaradi pritiskov v smeri zniževanja javne porabe in racionalizacije virov. NVO lahko izvajajo storitve za državo z nižjimi stroški in spodbujajo inovacije pri zagotavljanju storitev, načeloma pa imajo tudi boljši dostop do ciljne skupine. (OECD 2003) Javno financiranje NVO omogoča, da svoje storitve ponudijo širšemu krogu uporabnikov po nižji ceni kot pridobitne organizacije ali celo brezplačno.

V zameno za javna sredstva financirani od izvajalcev pogosto zahtevajo upoštevanje določenih pravil, tako pri izvajanju storitev kot pri dokazovanju opravljenega dela in nastalih stroškov. Menedžerji morajo tako pri poslovanju upoštevati lastna in zunanja pravila, ki jih dodatno omejujejo pri sprejemanju poslovnih odločitev. Pridobivanje novih javnih virov financiranja je problematično z vidika novih formatov poročanja in dokazovanja stroškov, kar lahko v organizaciji povzroči zmedo in še poveča administrativno breme. Ker količina administracije pogosto ni v sorazmerju z višino pridobljenih sredstev, za organizacijo pridobitev manjšega zneska iz javnih virov pomeni nesorazmerno večjo obremenitev. (Gronbjerg 1993, 169–198) Organizacije se, da bi zmanjšale administrativno breme, pogosto organizirajo v projektne enote, ki so skladne z različnimi javnimi viri financiranja ter specializirane za izvajanje in poročanje za natančno določen projekt oziroma program.

Javno financiranje pogosto nastopa v vlogi sofinanciranja, kar pomeni, da mora organizacija za izvedbo programa ali projekta prispevati tudi lastna sredstva. Delitev stroškov pomeni, da financer od izvajalca zahteva sofinanciranje deleža stroškov, predvsem zaradi večje identifikacije s projektom. Ta pogoj običajno ni vezan na višino nastalih stroškov, temveč se financer odloči pokriti le delež nastalih stroškov (na primer 60 %). (Gronbjerg 1993) Kljub delitvi stroškov se NVO pogosto predvsem borijo za javna sredstva, šele pozneje pa skušajo pokrpati preostanek stroškov.

Financiranje iz javnih sredstev je lahko nepredvidljivo, saj se sredstva dodeljujejo za relativno kratek časovni interval (na primer eno leto) in organizacija nima nobenega zagotovila, da bo sredstva prejela tudi v prihodnje oziroma da se sredstva ne bodo drastično znižala. Eden izmed razlogov za nepredvidljivost je povezan s samim načinom delovanja javne uprave, ki svoj proračun določa za eno leto vnaprej. Višina razpisanih sredstev je do neke mere odvisna tudi od političnih prednostnih nalog, pogajanj in kompromisov znotraj same javne uprave. Ob menjavi oblasti, predvsem na lokalni ravni, se lahko javno financiranje uporabi tudi za nagrajevanje političnih privržencev ali kaznovanje političnih nasprotnikov. (Gronbjerg 1993)

Organizacije pri financiranju iz javnih virov uporabljajo različne strategije za zmanjševanje zgoraj naštetih pomanjkljivosti, najpreprostejša izmed njih pa je, da se z javnim financiranjem sploh ne ukvarjajo in vire iščejo drugje. Organizacije skušajo svojo prihodnost utrditi tudi tako, da imajo pregled nad ključnimi akterji na svojem področju, s čimer so obveščene o morebitnih spremembah politik ali količine sredstev. Predstavniki organizacij vzdržujejo redne stike z uradniki ali celo sodelujejo v usmerjevalnih odborih, ki soodločajo o razvoju politik na njihovem področju, z uradniki pa se lahko povežejo tudi tako, da jih vključijo v lastne posvetovalne oz. usmerjevalne organe. Nekaterim organizacijam celo uspe vzpostaviti neposreden nadzor nad delitvijo sredstev na primer v obliki izključne pravice do sredstev iz določenih davščin ali s posebnim zakonom, ki zagotavlja redno financiranje organizacije iz javnih sredstev (v Sloveniji je to npr. uspelo Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij, študentskim organizacijam, mladinskim svetom ipd.). (*Ibid.*)

Strateško pozicioniranje in moč sta pri javnem financiranju pomembna, saj organizacijam omogočata, da svoje delo usmerijo na področja, ki veljajo za prednostna, in si tako zagotovijo stabilnost financiranja. Bolj kot je organizacija vpeta v določeno okolje in ima po možnosti ekskluziven dostop do zelene ciljne skupine, težje bo financer podprl drugo organizacijo, ki tega nima. Ključni del te strategije je tudi poudarjanje strokovnosti storitev in nevtralnosti, ki vsem uporabnikom omogoča enake možnosti pri dostopu do storitev. Dobra predstavitev in

ugled lahko organizaciji pomagata pri iskanju novih virov javnega financiranja, kjer so izkušnje pri poslovanju z javno upravo dobrodošle. (Ibid.)

Ne nazadnje je za vsako nepridobitno organizacijo pomembno, da si zagotovi finančne rezerve za nekajmesečno poslovanje, čeprav je v praksi to pogosto težko. Javna sredstva se pogosto izplačujejo z zamikom ali celo za nazaj, kar pomeni, da mora organizacija stroške najprej kriti iz lastnih virov, šele nato pa dobi sredstva povrnjena na podlagi predloženih računov.

Na ravni EU se NVO soočajo s podobnimi težavami, kot jih v svojem poročilu povzema European Citizen Action Service (ECAS 2004). Organizacija opozarja na trend zmanjševanja finančne podpore za majhne NVO, ki takšne priložnosti najbolj potrebujejo. Negativno ocenjuje tudi pomanjkanje civilnega dialoga, ki bi organizacijam omogočil, da na podlagi svojih izkušenj pomagajo izboljšati mehanizme financiranja. Administrativna bremena niso sorazmerna z višino sredstev in se povečujejo do te mere, da majhne organizacije ne morejo kandidirati za sredstva. V skladu s tem ECAS predlaga, naj se začne financiranje izvajati na podlagi doseženih rezultatov in ne na podlagi nastalih stroškov. Toga finančna pravila zmanjšujejo učinkovito porabo sredstev, količina poročanja pa mora biti tem manjša, čim nižja so odobrena sredstva. Zahteva po predložitvi bančnih garancij za majhne NVO ni realna, strošek garancije pa pogosto spada med neupravičene stroške. (ECAS 2004)

Vedno pogostejši „projektni pristop“<sup>27</sup> k financiranju NVO in različni viri financiranja pomenijo različne zahteve po zbiranju podatkov in poročanju, kar pomeni, da morajo NVO za isti projekt pogosto pripravljati različna poročila z različnimi vrstami informacij. Ker pravila poročanja predvsem za manjše NVO pomenijo veliko administrativno breme (Evropska komisija 2004, 9), kar zmanjšuje njihovo produktivnost, bi bilo boljše, če bi različni financerji skušali tako vsebinsko kot časovno čim bolj uskladiti zahteve po poročanju. Evropska komisija tako priporoča četrletna obdobja poročanja, vendar le v primerih, ko polletna ne bi zadostovala, letno poročanje pa bi moralo biti usklajeno s proračunskim letom upravičencev. (Evropska komisija 2004, 113)

Pri financiranju projektov iz sredstev EU so ta tako za javno upravo kot za NVO pogosto glavni in ne dodatni vir financiranja, kar pomeni, da se državna sredstva zaradi financiranja EU včasih preusmerijo na druga področja. Posledica je neuspešno spodbujanje razvoja na

---

<sup>27</sup> Projektni pristop v kontekstu naloge pomeni financiranje NVO na podlagi javnih razpisov za projekte, za razliko od npr. programskega financiranja ali financiranja fiksnih stroškov, kar nakazuje trend h kratkoročnemu financiranju ter poudarku na rezultatih.

želenem področju, saj se namesto povečanega financiranja samo zamenja vir sredstev. (Evropska komisija 2004, 10)

V Sloveniji je velikemu delu NVO financiranje iz javnih sredstev omogočeno zgolj preko javnih razpisov (ne pa tudi iz naslova koncesij). Tovrstno financiranje za NVO pomeni večjo administrativno obremenitev, saj je upravljanje z javnimi sredstvi za manjše organizacije zahtevno, nekatere pa so celo mnenja, da prinaša več težav kot prednosti. V nadaljevanju je navedenih nekaj značilnosti javnega financiranja, ki lahko v NVO povečajo administrativno breme.

V Sloveniji prevladuje javno financiranje v obliki javnih razpisov, na katere nevladne organizacije prijavijo svoje projekte. Običajno gre za enkratne, majhne zneske, ki so izplačani za nazaj, kar v delovanje organizacij vnaša nestabilnost, del odobrenih sredstev pa je le redko mogoče dobiti vnaprej. Dogaja se tudi, da posamezna organizacija predvidi stroške v določeni višini, financer pa odobri sredstva v manjšem obsegu. Prav tako financer v razpisu običajno določi upravičene in neupravičene stroške, pri čemer se slednji ne morejo uveljavljati, čeprav so pogosto neločljivo povezani z izvajanjem projekta. Financiranje na podlagi projektov je nepredvidljivo, vendar dovolj vabljivo, da se mnoge slovenske NVO za vsako ceno potegujejo za javna sredstva na razpisih, čeprav ti vsebinsko niso skladni z njihovo vizijo. Težave obstajajo tudi pri poročanju in dokazovanju stroškov, saj imajo uradniki pogosto bolj „birokratski“ pogled na svoje delo, pravila poročanja pa so lahko za manj izkušene NVO precej zapletena. Omejitve za organizacijo pri izvajanju storitev na podlagi javnega razpisa izhajajo tudi iz obveznosti, da mora financerju ob prijavi projekta ali programa predložiti delovni in finančni načrt, od katerega nato v času izvajanja načeloma ne sme odstopati oz. mora v takšnem primeru financerja zaprositi za odobritev odstopanj.

Lastne izkušnje kažejo na to, da so se na evropski ravni postopki financiranja precej poenostavili, medtem ko je v Sloveniji ta proces počasnejši. Javno financiranje pri nas še vedno temelji na izrazito birokratskem postopku, kjer dolgoročni vpliv projekta in učinkovita poraba sredstev nista nujno na prvem mestu.

Če povzamemo, se nevladni sektor v Sloveniji razvija zelo počasi, saj so NVO nekako ujete v začaran krog – nenehno iskanje virov financiranja in neredni prihodki pomenijo malo rednih zaposlitev, kar posledično pomeni, da v organizaciji ni zaposlenih, ki bi se poleg izvajanja rednih aktivnosti vsakodnevno ukvarjali z razvojem organizacije, promocijo in pridobivanjem sredstev.

## **4 PRIMERJAVA CENTRALIZIRANEGA IN DECENTRALIZIRANEGA NAČINA PORABE SREDSTEV EU**

### **4.1 Oblike financiranja iz sredstev EU**

V financiranje iz sredstev EU je vključenih več ravni upravljanja, od evropske in nacionalne do regionalne in na koncu lokalne ravni. Pomen posameznih ravni je odvisen od notranje upravne delitve posamezne države članice EU, saj imajo v nekaterih državah regije večjo avtonomijo pri odločanju (npr. v Nemčiji, Belgiji, Italiji ipd.) medtem ko imajo druge države bolj centralizirane sisteme (npr. Slovenija, Madžarska, Danska ipd.). (Sweco 2010, 49) Pri programih EU gre za centraliziran sistem, kjer upravljanje s sredstvi poteka predvsem na evropski ravni, sistem strukturnih skladov pa velja za decentraliziran sistem, saj upravljanje poteka na ravni države in nižje (na regionalni in lokalni ravni, kar je odvisno od centraliziranosti notranje upravne ureditve posamezne države<sup>28</sup>).

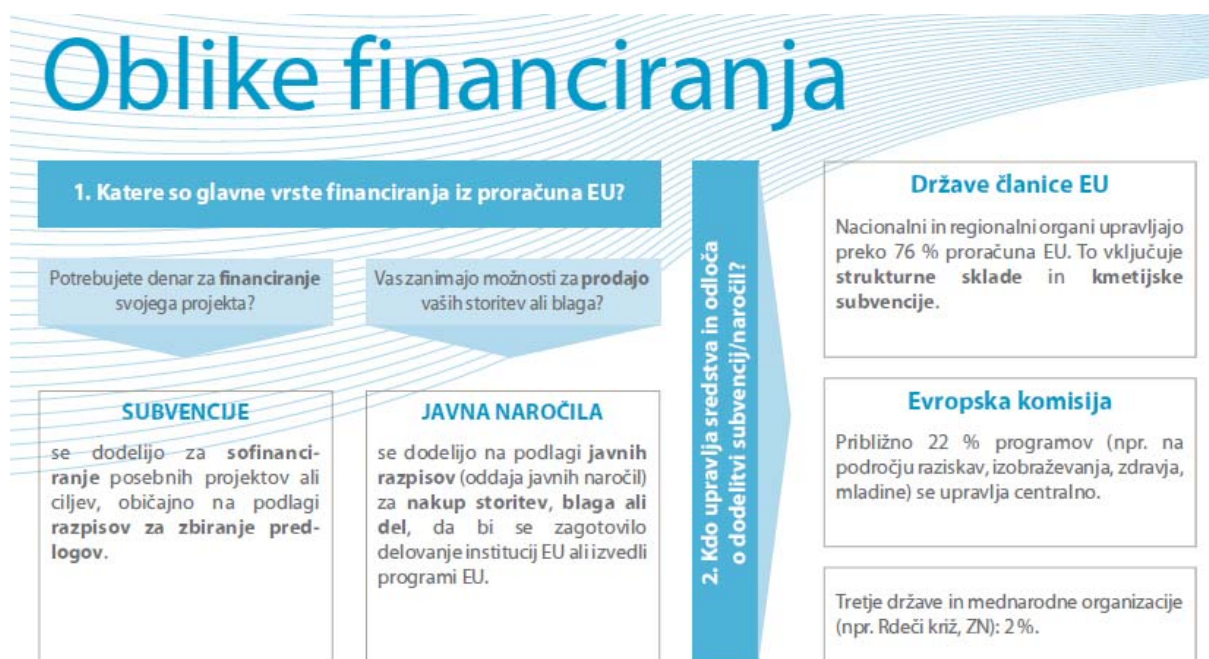
Financiranje iz sredstev EU lahko poteka na različne načine, kot je prikazano na sliki 4.1. Evropska sredstva se dodeljujejo na dva načina, v obliki t. i. subvencij (uporablja se tudi izraz dotacija) z namenom izvedbe konkretnega projekta ali programa in v obliki javnih naročil, kjer gre za prodajo blaga ali storitev Evropski uniji. V obeh primerih se organizacije, ki želijo sofinanciranje iz evropskih sredstev, prijavijo na javni razpis, ki se v primeru programov Evropske komisije pretežno izvede na evropski ravni, v primeru strukturnih skladov pa se razpisi izvajajo na nacionalni ali regionalni ravni. (Evropska komisija 2008a, 4)

V nadaljevanju je obravnavano sofinanciranje NVO v obliki subvencij oz. dotacij, cilj pa je primerjava financiranja iz strukturnih skladov, za upravljanje katerih so zadolžene države članice (decentralizirano upravljanje), ter financiranja iz programov, s katerimi upravlja Evropska komisija (centralizirano upravljanje).

---

<sup>28</sup> Notranja upravna ureditev pride v poštev kot dejavnik pri presoji administrativnih stroškov, ki nastanejo znotraj javne uprave pri upravljanju s sredstvi iz strukturnih skladov.

Slika 4.1: Oblike financiranja iz sredstev EU



Vir: Evropska komisija (2008a, 4).

## 4.2 Programi EU – centraliziran način financiranja

Centraliziran sistem financiranja iz sredstev EU pogosto poteka v obliki programov Evropske komisije, ki jih ta izvaja relativno samostojno, financiranje pa poteka brez posrednikov na nacionalni ravni<sup>29</sup>. Evropska komisija ni odgovorna za izvajanje samih projektov, njene naloge pa so ocenjevanje kakovosti projektnih predlogov, pomoč pri formulaciji razvojnih strategij, zagotavljanje finančnih sredstev, revizija ter M&E na evropski ravni. (Evropska komisija 2004, 14–15) Za namen izvajanja nekaterih programov<sup>30</sup> je Evropska komisija ustanovila posredniško telo na EU ravni, t. i. izvajalsko agencijo EACEA (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency)<sup>31</sup>, ki v imenu Evropske komisije sprejema projektne prijavnice, jih ocenjuje ter komunicira s prijavitelji in upravičenci.

<sup>29</sup> Sklep št. 1904/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva za obdobje 2007–2013. UL L 378, 27. 12. 2006, str. 32–37.

<sup>30</sup> Programi Vseživljenjsko učenje, Tempus, Erasmus Mundus, Mladi v akciji, Media, Kultura in Evropa za državljane.

<sup>31</sup> Izvajalska agencija EACEA, ustanovljena leta 2006, deluje pod nadzorom treh generalnih direktorats (GD) Evropske komisije, in sicer GD za izobraževanje in kulturo (DG EAC), GD za komuniciranje (DG COMM) ter GD za razvoj in sodelovanje EuropeAid (DG DEVCO). Izvajalska agencija je nastala na podlagi „cost-benefit“ analize, v kateri so bile ugotovljene prednosti z vidika transparentnosti in zanesljivosti pri izvajanju razpisov iz programov EU pod okriljem enega samega telesa namesto predhodno delujočih zasebnih pisarn za tehnično pomoč (Technical assistance offices), ki so pred letom 2006 vodile izvajanje razpisov.



Pri programih EU se finančna sredstva delijo na podlagi javnih razpisov na evropski ravni. Evropska komisija pri tem zastavi splošne cilje, vrsto oz. razpon projektov, ki jih namerava financirati, postopke za prijavo in ocenjevanje projektnih prijavnici ter merila za upravičenost do sredstev. Odgovornost za načrtovanje in izvajanje projektov se z odločbo o financiranju prenese na upravičenca. (Evropska komisija 2004, 17)

Program Evropa za državljane (EZD) je bil ustanovljen za obdobje 2007–2013 z namenom spodbujanja mednarodnega sodelovanja med lokalnimi skupnostmi in NVO iz držav članic EU, v pripravi pa je že nov program Evropa za državljane 2014–2020. Evropska komisija je program EZD ustanovila z namenom spodbujanja evropskega povezovanja in razvoja ideje evropskega državljanstva<sup>32</sup>. Program ima za javne razpise v finančnem obdobju 2007–2013 na voljo 215 milijonov evrov in se deli na posamezne sklope, t. i. akcije (od katerih se nekatere delijo še na manjše podakcije), v okviru katerih se izvajajo redni letni razpisi na evropski ravni. (EACEA 2012a)

Primarna pravna podlaga za izvajanje programa EZD v obdobju 2007–2013 je Sklep št. 1904/2006 o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva za obdobje 2007–2013<sup>33</sup>. Ta dokument vsebuje osnovne določbe o vsebini programa in financiranju, na začetku pa navaja tako pravne podlage kot vsebinske spodbude za uvedbo programa EZD.

Drugi pomemben dokument je Sklep Evropske komisije o ustanovitvi EACEA<sup>34</sup>, ki določa njene pristojnosti in omejitve. EACEA je tako zadolžena za izvajanje programov, postopek izbire projektov in dodeljevanja finančnih sredstev ter za zbiranje, analizo in prenos informacij Evropski komisiji. EACEA se financira iz proračuna EU, v njej pa so zaposleni evropski uradniki. Evropska komisija delo EACEA nadzoruje s pomočjo sistema rednega poročanja, kot je določeno v aktu o prenosu pooblastil, medtem ko je sama ohranila pristojnosti na področjih, ki jih ni mogoče oddati v zunanje izvajanje (*Ibid.*), kot so npr. strateško usmerjanje programa (določanje ciljev in prednostnih nalog), upravljanje proračuna ter nadzor nad M&E. (Evropska komisija 2011a, 6)

---

<sup>32</sup> Podrobnejši opis programa EZD, njegovih ciljev, upravičenih prijaviteljev in različnih razpisnih sklopov (t. i. akcij) je na voljo v publikaciji z naslovom Vodnik po programu EZD, ki je v slovenskem jeziku dostopna na spletni strani <http://www.ezd.si/program/vodnik-po-programu/>.

<sup>33</sup> Sklep št. 1904/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva za obdobje 2007–2013. UL L 378, 27. 12. 2006, str. 32–40.

<sup>34</sup> Sklep Evropske komisije z dne 20. aprila 2009 o ustanovitvi „Izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo“ za upravljanje dejavnosti Skupnosti na področjih izobraževanja, avdiovizualnih medijev in kulture z uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 58/2003. UL L 101, 21. 4. 2009, str. 26–30.

Evropska komisija je glavna nadzorna institucija programa EZD, odgovorna za njegov nastanek, finančni obseg in strateške cilje, ki jih spremlja s pomočjo sistema M&E, na podlagi katerega odloča o spremembah ali ukinitvi programa. Njena naloga je tudi strukturiran dialog in posvetovanje z deležniki pri pripravi programa za novo finančno obdobje 2014–2020, zadolžitve EACEA so po drugi strani izvajanje razpisov, ocenjevanje projektnih prijavnice in izbira projektov, financiranje, obveščanje prijaviteljev in pozneje upravičencev ter monitoring projektov. (COWI 2009)

V začetni fazi je program EZD deloval izrazito centralizirano, saj je njegovo vodenje in informiranje potencialnih prijaviteljev projektov potekalo s strani Evropske komisije oz. njene izvajalske agencije EACEA. Takšen pristop je imel zelo raznolike posledice v državah EU. Medtem ko je iz nekaterih držav prispelo veliko število projektnih prijavnice, je prijaviteljev projektov iz drugih držav močno primanjkovalo. Evropska komisija je, da bi spodbudila prijavitelje iz teh podpopovprečno zastopanih držav članic EU, sklenila ustanoviti info točke za program EZD v vseh državah, ki sodelujejo v programu. Info točke delujejo predvsem kot služba za odnose z javnostmi programa EU in ne sodelujejo pri ocenjevanju prijavnice ali odločanju o prejemnikih sredstev. Njihova naloga je predvsem informiranje o programu EZD, zagotavljanje podpore potencialnim prijaviteljem in upravičencem ter obveščanje Evropske komisije o razvoju na področju aktivnega državljanstva na nacionalni ravni. Vmesna evalvacija programa EZD je pokazala veliko dodano vrednost info točk predvsem na področju podpore prijaviteljem, saj je 78 % anketirancev storitve info točk označilo za zelo uporabne. (Evropska komisija 2011a)

Finančna sredstva programa EZD znašajo 215 milijonov EUR za obdobje 2007–2013, sredstva pa se nakažejo pravnim osebam<sup>35</sup> na podlagi odločbe o sofinanciranju. V skladu s prizadevanji Evropske komisije za poenostavitve finančne določbe Sklepa o uvedbi programa EZD vsebujejo nekatera pravila, ki upravičencem in EACEA bistveno olajšajo financiranje. Dovoljeno je npr. pavšalno financiranje in prispevki v naravi, pri manjših zneskih dotacij pa se lahko količina podatkov, ki so zahtevani od upravičenca, omeji. (Evropska komisija 2011a)

V praksi cikel financiranja projektov poteka po naslednjem zaporedju:

- EACEA na svoji spletni strani objavi razpisni rok in razpisno dokumentacijo:

---

<sup>35</sup> Mogoče so izjeme, ko se sredstva lahko dodelijo tudi fizičnim osebam (*Sklep št. 1904/2006/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva za obdobje 2007-2013*. UL L 378, 27. 12. 2006, str. 32–40).

razpisni roki za posamezne vsebinske sklope (t. i. akcije in podakcije) so praviloma vsako leto na enak datum, pri sklopih z največjim številom prijav pa je razpisanih več rokov na leto. Razpisna dokumentacija je vedno enaka, pravila za vse sklope v okviru programa so zbrana v publikaciji Vodnik po programu EZD (Evropska komisija 2011c);

- prijavitelji izpolnijo prijavnice in jih pošljejo v Bruselj:

prijavnice so elektronski obrazci, ki jih prijavitelji pošljejo oz. oddajo z enim samim klikom, vsebujejo pa tudi varovala, ki onemogočajo oddajo nepopolnih prijavnic, pri katerih niso izpolnjena vsa obvezna polja ali pa določeni deli prijavnice niso ustrezno izpolnjeni.<sup>36</sup> Pomoč pri izpolnjevanju omogočajo info točke EZD, in sicer bodisi v obliki delavnic za potencialne prijavitelje bodisi v obliki svetovanja, ki je lahko osebno, preko e-pošte ali po telefonu. Prijavitelji si lahko pri izpolnjevanju pomagajo tudi s tehničnimi navodili, ki jih poleg prijavnic objavi EACEA;

- ocenjevanje prijavnic:

prijavnice, ki prispejo na izvajalsko agencijo EACEA, ocenjuje skupina zunanjih strokovnjakov, ki so bili izbrani na posebnem razpisu za ocenjevanje prijavnic in imajo večletne izkušnje z izvajanjem programov, kot je EZD;

- obvestilo o sprejemu projektov:

EACEA prijavitelje obvesti o sprejetih projektih in jim pošlje sklep o dodelitvi sredstev<sup>37</sup>, ki ga upravičenci ne podpisujejo in pošiljajo nazaj. Po prejemu sklepa lahko upravičenci začnejo z izvajanjem projekta;

- poročanje upravičencev o izvedbi projektov:

ker gre za relativno majhne projekte (tako s finančnega kot časovnega vidika), upravičenci med izvajanjem niso dolžni pošiljati vmesnih poročil o napredku. Upravičenci vso dokumentacijo pošljejo ob zaključku projekta, tako da izpolnijo ustrezne obrazce za poročanje. Pri tem je treba poudariti, da je finančno poročanje skrajno omejeno, saj se veliko število projektov financira na podlagi pavšalnih zneskov, kar pomeni, da v poročilu ni treba dokazovati nastalih stroškov. Tovrstne poenostavitve niso koristne le za upravičence, ampak tudi za EACEA, saj se s tem breme administracije in pregledovanja poročil bistveno zmanjša.

---

<sup>36</sup> Primer elektronske prijavnice za program EZD je na voljo na spletni strani

[http://eacea.ec.europa.eu/eforms/documents/citizenship/europe\\_for\\_citizens\\_2012\\_prod\\_en\\_v2.0\\_unlocked.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/eforms/documents/citizenship/europe_for_citizens_2012_prod_en_v2.0_unlocked.pdf).

<sup>37</sup> Osnutek sklepa o dodelitvi sredstev v okviru programa EZD je na voljo na spletni strani

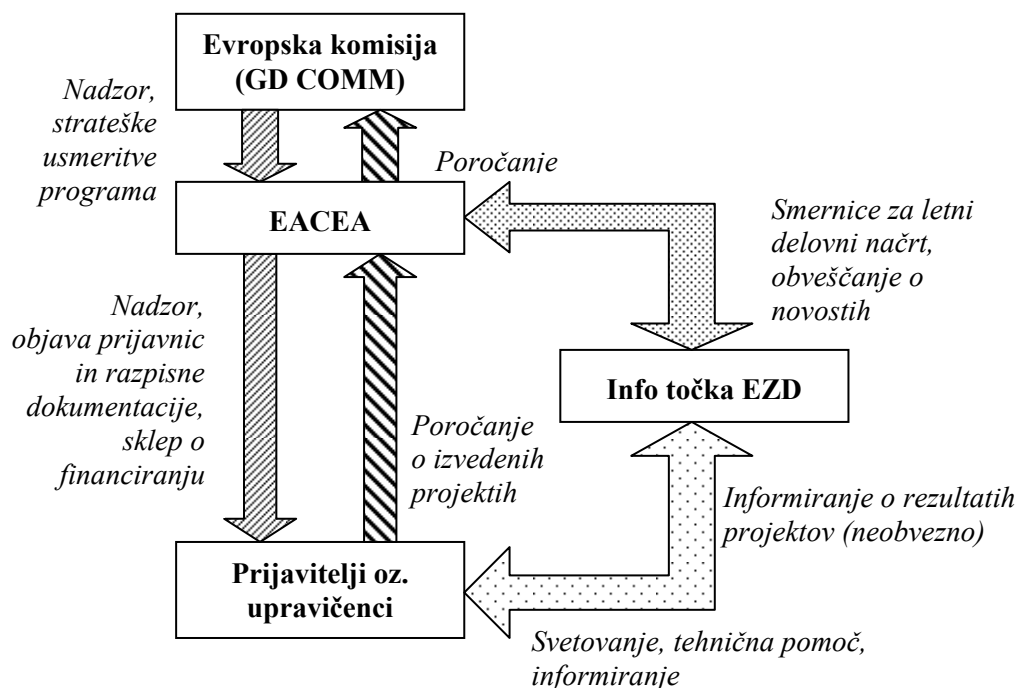
[http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/funding/2009/documents/call\\_action1\\_11\\_lastphase\\_2009/decision11\\_en.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/funding/2009/documents/call_action1_11_lastphase_2009/decision11_en.pdf).

Za preprečevanje nepravilnosti pri porabi sredstev se izvajajo revizije naključno izbranih projektov, pri čemer se na kraju samem prepriča o dejanski izvedbi financiranih aktivnosti;

- poročanje EACEA Evropski komisiji:

izvajalska agencija je Evropski komisiji dolžna poročati o izvajanju razpisov, porabi sredstev in drugih informacijah, potrebnih za strateško upravljanje programa in razvoj politik.

Slika 4.2: Prikaz sistema centraliziranega financiranja



Glavna prednostna naloga Evropske komisije pri financiranju projektov je izboljšanje kakovosti projektov s poudarkom na naslednjih področjih: cilji projektov naj bi bili čim bolj usklajeni s cilji na ravni programov in politik, projekti naj bi uporabljali obstoječe sisteme M&E (namesto vzpostavljanja paralelnih sistemov), namesto najemanja zunanjih strokovnjakov naj bi povečevali usposobljenost lastnega osebja, izkazovali pa naj bi tudi visoko stopnjo prilagodljivosti pri izvajanju projekta. Pri nadzoru porabljenih sredstev in izvedenih aktivnosti bi se moral poudarek premakniti z neposrednih rezultatov na širše učinke in vplive projekta, upravičenci pa naj ne bi odgovarjali le financerju, temveč tudi ciljnim skupinam, deležnikom in lokalnemu okolju. (Evropska komisija 2004, 14–15)

### 4.3 Strukturni skladi – decentraliziran sistem financiranja

Strukturni skladi so glavni in finančno najobsežnejši instrument kohezijske politike EU. Namen skladov je zmanjševanje razlik med stopnjami razvitosti različnih regij ter povečevanje rasti, konkurenčnosti in zaposlovanja. Med strukturne sklade, v okviru katerih se izvaja financiranje kohezijske politike EU, spadajo Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS) in Kohezijski sklad<sup>38</sup>. ESS je najstarejši med strukturnimi skladi, saj je bil ustanovljen z Rimsko pogodbo leta 1957 z namenom zmanjševanja razlik v življenjskem standardu v različnih državah članicah EU. Poslanstvo ESS je ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje zaposlovanja ter krepitev inovativnosti, je pa tudi glavni element Strategije EU za rast in delovna mesta (Evropska komisija 2007a). V programskem obdobju 2007–2013 bo iz ESS državam članicam EU razdeljeno približno 75 milijard evrov (Evropska komisija 2008b), Slovenija pa je v tem obdobju upravičena do približno 756 milijonov EUR. (MGRT 2012c)

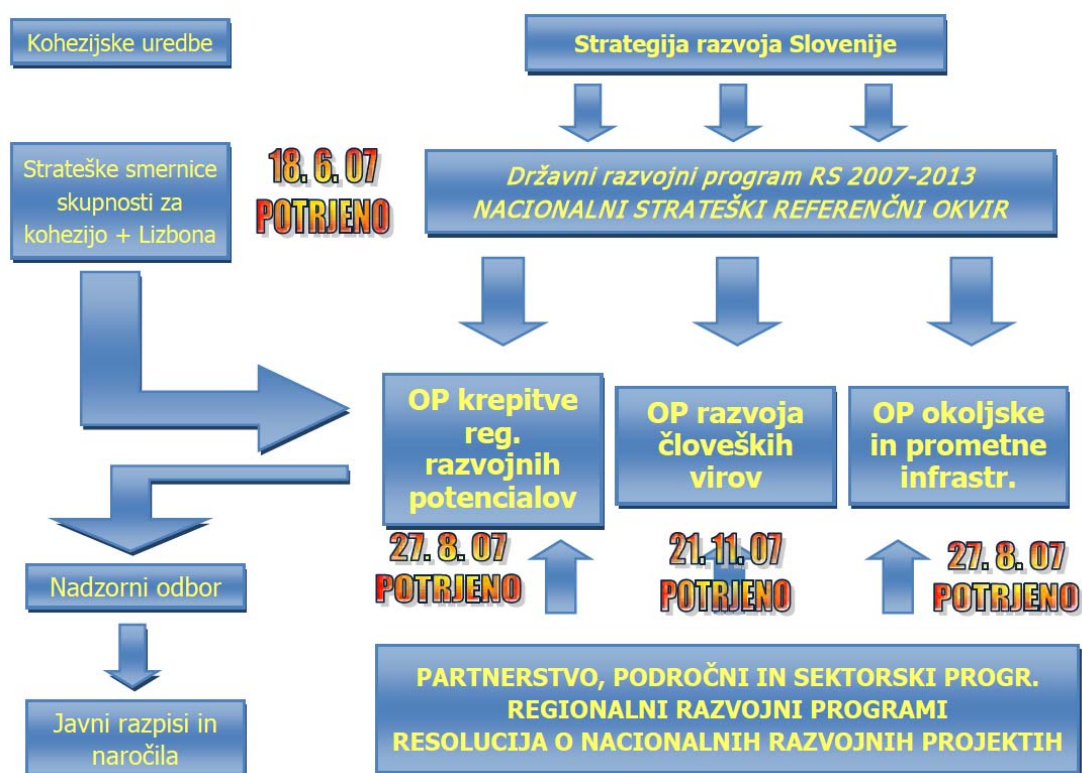
Izvajanje financiranja iz strukturnih skladov mora biti usklajeno s strateškimi smernicami skupnosti ter nacionalnimi razvojnimi prioritetami (glej sliko 4.3). Vsaka država članica je dolžna pripraviti Nacionalni strateški referenčni okvir (NSRO) in na njem temelječe operative programe (OP), v katerih je določena razvojna strategija na posameznih področjih in ki so namenjeni natančnejšemu razporejanju finančnih sredstev EU (Evropska komisija 2007b, 25; Računsko sodišče 2010, 12; UL L 291, 21. 10. 2006). Na vsebino NSRO ne vplivajo le evropski strateški dokumenti, ampak ta nastaja tudi v kontekstu nacionalnih razvojnih dokumentov, kot so Strategija razvoja Slovenije, Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 ter načrt za njeno izvajanje, Program reform za izvajanje lizbonske strategije v Sloveniji ter Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji<sup>39</sup> (SVLR 2007a, 62).

---

<sup>38</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. UL L 210, 31. 7. 2006, str. 25–78; spremembe te uredbe so dostopne na spletni strani <http://www.eu-skladi.si/predpisi/evropska-zakonodaja/1210-25-sprememba>.

<sup>39</sup> Zaradi spremenjenih okoliščin, ki jih je povzročila finančna kriza, se zastavlja vprašanje o ustreznosti omenjenih dokumentov. Trenutno je v pripravi nova strategija razvoja do leta 2020, ki naj bi odgovorila na aktualne razvojne izzive, usklajena pa naj bi bila tudi z evropsko razvojno strategijo, imenovano Evropa 2020.

Slika 4.3: Podlage za izvajanje kohezijske politike 2007–2013



Vir: SVLR (2009).

NSRO vključuje analizo razvojnih neskladij ter strategijo, izbrano na podlagi te analize, seznam OP, opis tega, kako bodo izdatki prispevali k prednostnim nalogam EU glede krepitve konkurenčnosti in ustvarjanja delovnih mest, ter letna dodeljena sredstva za posamezni sklad in program. Postopek priprave NSRO ni izrecno določen, vendar mora država članica pri tem upoštevati načelo partnerstva, kar jo obvezuje k sodelovanju z reprezentativnimi partnerji na državni, regionalni in lokalni ravni na področju gospodarstva, sociale, varstva okolja ipd. Te partnerje država sicer določi sama in z njimi sodeluje „v skladu z nacionalnimi predpisi in praksami“ (UL L 210, 25–78)<sup>40</sup>, kar ji dopušča precejšnjo svobodo. Vlada RS je to področje uredila *post-hoc* z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 44/2007) ter pozneje z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur. l. RS, št. 54/2010).

<sup>40</sup> Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. UL L 210, 31. 7. 2006, str. 25–78; spremembe te uredbe so dostopne na spletni strani <http://www.eu-skladi.si/predpisi/evropska-zakonodaja/1210-25-sprememba>.

OP<sup>41</sup> predstavljajo programske dokumente, ki jih predlaga država članica ter nato po potrebi uskladi z Evropsko komisijo, ki na koncu OP tudi potrdi. Vsak OP je razdeljen na posamezne razvojne prioritete, ki se delijo naprej na specifične cilje. (SVLR 2007b: 5)

Na ravni Slovenije se v letih 2007–2013 izvajajo naslednji OP:

- **OP za krepitev regionalnih razvojnih potencialov**, ki se posebej osredotoča na spodbujanje podjetništva, inovativnosti in tehnološkega razvoja ter skladnega razvoja regij (SVLR 2008b). Projekti v okviru tega OP so v celoti financirani s strani Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), zanje pa je namenjena tudi večina sredstev (40,7 %) v okviru evropske kohezijske pomoči (SVLR 2007b, 73–74);
- **OP razvoja človeških virov**<sup>42</sup>, ki je namenjen izboljšanju kakovosti sistema izobraževanja in usposabljanja ter raziskovalno-razvojne dejavnosti, izboljšanju fleksibilnosti trga dela in povečanju učinkovitosti javne uprave. Razpisi za NVO, ki so predmet preučevanja te naloge, se financirajo s ciljem spodbujanja razvoja NVO in civilnega dialoga v okviru pete razvojne prioritete – institucionalne in administrativne usposobljenosti. Finančna sredstva za projekte v okviru tega OP v celoti zagotavlja Evropski socialni sklad (ESS), pomoč pa znaša 18 % celotne kohezijske pomoči (SVLR 2008a);
- **OP razvoja okoljske in prometne infrastrukture** se v celoti nanaša na četrti cilj NSRO, namreč zagotoviti možnosti za rast z zagotavljanjem trajnostne mobilnosti, izboljšanja kakovosti okolja in ustrezne infrastrukture. Financira se iz Kohezijskega sklada (33,6 % vseh kohezijskih sredstev) in ESRR (5,3 % vseh sredstev v okviru kohezijske pomoči) (SVLR 2007b);

---

<sup>41</sup> Pravni status OP je določen v členu 2 *Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu* (UL L 210, 31. 7. 2006, str. 25–78), postopek priprave in potrditve pa je določen v členu 32 iste uredbe; spremembe te uredbe so dostopne na spletni strani <http://www.eu-skladi.si/predpisi/evropska-zakonodaja/1210-25-sprememba>.

<sup>42</sup> Delitev OP RČV:

1. spodbujanje podjetništva in prilagodljivosti;
2. spodbujanje zaposljivosti iskalcev dela in neaktivnih;
3. razvoj človeških virov in vseživljenjskega učenja;
4. enakost možnosti in spodbujanje socialne vključenosti;
5. **institucionalna in administrativna usposobljenost:**
  - ↳ učinkovita in uspešna javna uprava;
  - ↳ reforma institucij na trgu dela;
  - ↳ **spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga;**
  - ↳ zdravstvo v informacijski dobi;
6. tehnična pomoč.

- **Čezmejni, transnacionalni in medregionalni OP**<sup>43</sup> so namenjeni financiranju mednarodnih projektov in niso v neposredni pristojnosti organa upravljanja.

Poleg strateških dokumentov mora država članica zagotoviti ustrezno administrativno ureditev, ki omogoča smotrno in pravilno porabo evropskih sredstev, redno spremljanje in nadzor nad izvajanjem programov in projektov ter redno poročanje Evropski komisiji. (MJU 2008, 5) Čeprav strukturni skladi v primerjavi s programi EU in gledano z vidika celotne EU pomenijo bolj decentraliziran sistem financiranja, sistem financiranja iz strukturnih skladov na nacionalni ravni deluje precej centralizirano. Eden izmed razlogov za to je v Sloveniji odsotnost regionalne ravni upravljanja navkljub preteklim prizadevanjem za njeno vzpostavitev ter razmejitve pristojnosti na področju regionalnega razvoja med nacionalne in regionalne oblasti. Na podlagi izkušenj, pridobljenih med izvajanjem predpristopnih instrumentov, se je Slovenija v programskem obdobju 2007–2013 odločila ohraniti centralizirano institucionalno ureditev upravljanja in nadzora kohezijske politike z enim organom upravljanja, enim plačilnim organom in neodvisnim finančnim nadzornim organom, medtem ko so za izvajanje instrumentov odgovorna posamezna ministrstva.<sup>44</sup>

Naloge OU izvaja Direktorat za evropsko kohezijsko politiko na MGRT (v začetku programskega obdobja je naloge opravljala Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko – SVLR).<sup>45</sup> OU je ključna institucija v sistemu izvajanja kohezijske politike v Sloveniji, ki v tesnem sodelovanju z organom za potrjevanje zagotavlja smotrnost porabe evropskih in domačih sredstev. Organ za potrjevanje deluje na Ministrstvu za finance kot Sektor za upravljanje s sredstvi EU ter je v postopkih porabe sredstev odgovoren za potrjevanje zahtevkov za izplačila in izjave o izdatkih. Zadolžen je za posredovanje

<sup>43</sup> Ti operativni programi v nalogi niso podrobneje obravnavani. Več informacij o možnostih, ki jih omogočajo za financiranje NVO, je na voljo v publikaciji *Strukturokop*, ki jo je izdal Zavod Center za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij (CNVOS) ter je na voljo na spletni strani [http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/Strukturokop\\_4.pdf](http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/Strukturokop_4.pdf).

<sup>44</sup> Pristojnosti, odgovornosti in naloge posameznih organov so opisane v *Uredbi o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji* (Ur. l. RS, št. 41/2007, 11. 5. 2007) ter v *Uredbi Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999* (UL L 210, 31. 7. 2006).

<sup>45</sup> Pred letom 2012 je naloge OU opravljal Urad za kohezijsko politiko, ki je deloval v okviru Službe vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (SVLR), z reorganizacijo javne uprave v začetku leta 2012 pa je SVLR postala del MGRT, OU pa je postal Direktorat za evropsko kohezijsko politiko. OU so v letih 2007–2013 zaznamovale tudi številne kadrovske menjave, na položaju vodje Službe se je tako menjalo kar sedem predstojnikov: dr. Ivan Žagar, minister brez resorja do 21. 11. 2008; mag. Zlata Ploštajner, ministrica brez resorja od 21. 11. 2008 do 22. 10. 2009; dr. Henrik Gjerkeš, minister brez resorja od 22. 10. 2009 do 11. 1. 2011; Duša Trobec Bučan, ministrica brez resorja od 11. 1. do 21. 4. 2011; dr. Boštjan Žekš, minister brez resorja od 21. 4. do 14. 7. 2011; mag. Bojan Suvorov, državni sekretar od 14. 7. 2011 do 10. 2. 2012; mag. Radovan Žerjav, minister od 10. 2. 2012.



omenjenih zahtevkov Evropski komisiji in prejemanje izplačil s strani Evropske komisije ter vodenje evidence o vseh transakcijah. (Uredba 41/2007)

Pomemben del sistema je neodvisni organ za finančni nadzor oz. revizijski organ, ki opravlja naloge neodvisnega nadzora v skladu z nacionalno zakonodajo in mednarodno sprejetimi revizijskimi standardi (MJU 2008, 7). Revizijski organ (Urad RS za nadzor proračuna) je zadolžen za preverjanje učinkovitosti sistema upravljanja in nadzora OP ter izvajanje revizij projektov. Evropski komisiji mora predložiti revizijsko strategijo, v kateri so opredeljene glavne metode ter načrt revizij, ki zagotavlja, da so bile revizije enakomerno porazdeljene po celotnem programskem obdobju in med organi, ki so vključeni v upravljanje strukturnih skladov. Poleg tega mora Evropski komisiji vsako leto poslati letno poročilo o nadzoru, ki mora vsebovati ugotovitve izvedenih revizij, vključno z ugotovljenimi pomanjkljivostmi v sistemu upravljanja in nadzora. (Računsko sodišče 2011b, 15)

OU mora v sodelovanju z zgoraj navedenimi organi ter posredniškimi telesi<sup>46</sup> (kamor spadajo ministrstva, vladne službe ali agencije) vzpostaviti in nadzorovati sistem izvajanja kohezijske politike, ki izpolnjuje vse zahteve glede pravilnega finančnega upravljanja, spremljanja in poročanja. OU opredeli naloge in odgovornosti posameznih posredniških teles, ki nato izvajajo potrjene operacije oz. projekte (MJU 2008, 6). Posredniška telesa lahko izvajanje določenih nalog prenesejo na agente, ki so lahko bodisi osebe javnega bodisi zasebnega prava. (Računsko sodišče 2011b, 19)

Nad izvajanjem kohezijske politike bdi nadzorni odbor<sup>47</sup> posameznega OP, ki zagotavlja skladnost sprejetih prednostnih usmeritev ter projektov s cilji OP. Sestavljajo ga predstavniki ministrstev, vladnih služb in uradov, gospodarskih in socialnih partnerjev, NVO ter lokalnih skupnosti. Njegova naloga je spremljanje napredka pri doseganju ciljev OP, pregled nad evalvacijo ter potrjevanje letnih poročil o izvajanju, skratka, zagotavljanje učinkovitosti in kakovosti izvajanja OP. (Uradni list RS, št. 71/07, 50/08 in 17/09) Za nadzor nad kakovostjo izvajanja OP sta zadolžena organ upravljanja (OU) in ustrezen nadzorni odbor. OU je dolžan pripraviti letno poročilo o izvajanju posameznega OP, ki ga posreduje v odobritev nadzornemu odboru. Ko je letno poročilo potrjeno, ga OU pošlje tudi Evropski komisiji. (Računsko sodišče 2010, 14)

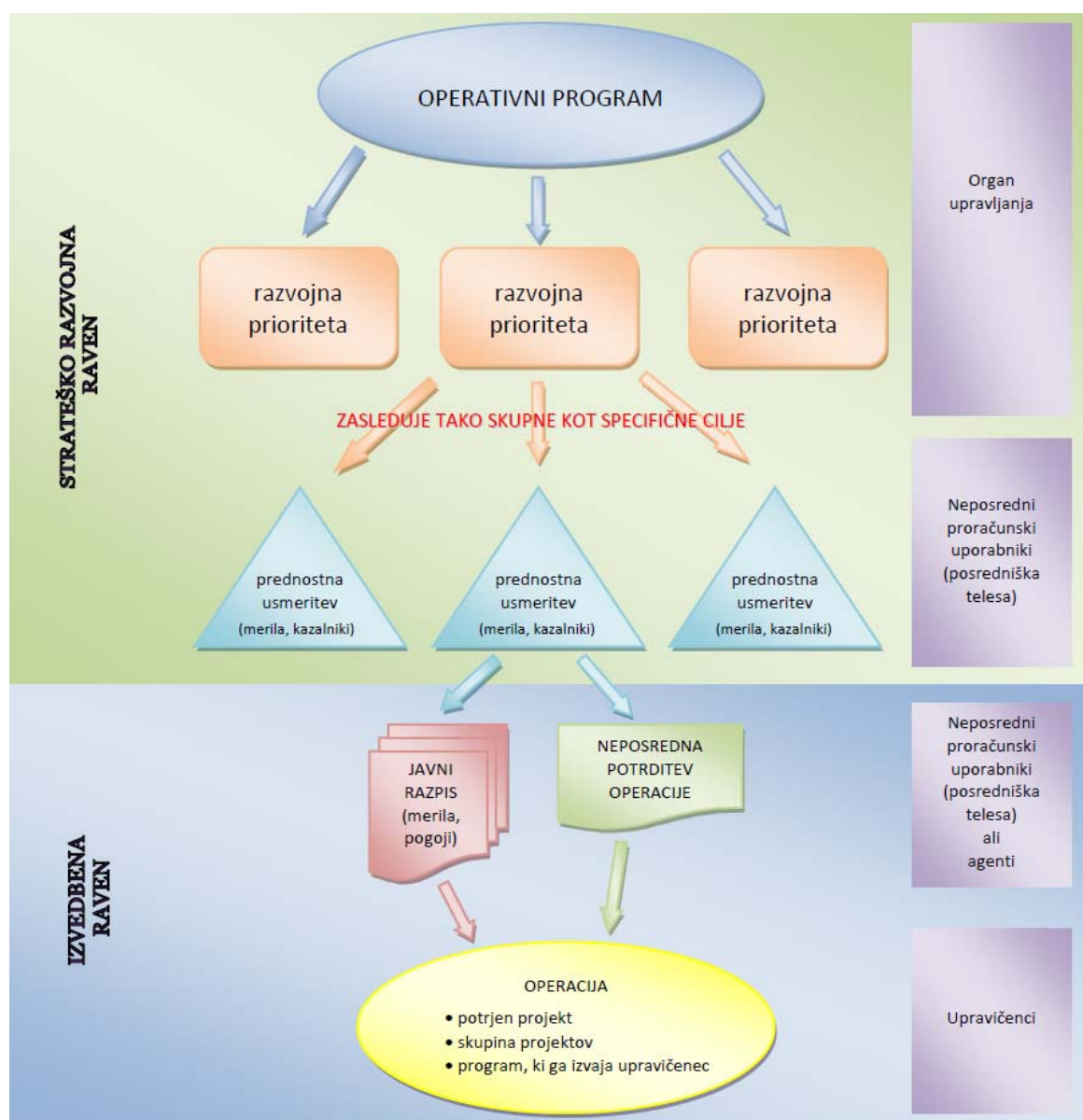
Povezavo med organi na strateško razvojni in izvedbeni ravni prikazuje slika 4.4.

---

<sup>46</sup> Pristojnosti, odgovornosti in naloge posredniškega telesa so opisane v 6. členu *Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji* (Ur. l. RS, št. 41/2007, 11. 5.2007).

<sup>47</sup> Nadzorni odbor opravlja naloge, ki so opredeljene v členu 65 *Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006* (UL L 210, 31. 7. 2006).

Slika 4.4: Hierarhija strateškega načrtovanja in izvajanja kohezijske politike



Vir: SVLR (2009).

Ne nazadnje ne smemo pozabiti na končne prejemnike sredstev, t. i. upravičence, ki so odgovorni za pripravo in izvajanje projekta. Upravičenci morajo skladno z zahtevami OU in posredniškega telesa upoštevati zakonodajo EU in slovensko zakonodajo, njihove obveznosti in pravice pa so določene v pogodbi o sofinanciranju. Upravičenci lahko za izvedbo določenih nalog sklenejo pogodbo z zunanjimi izvajalci v skladu z Zakonom o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 71/07, 50/08 in 17/09).

Financiranje preko strukturnih skladov lahko na nacionalni ravni v okviru celotnega programskega obdobja razdelimo na 5 sklopov nalog:

- nacionalni strateški načrt, ki vključuje izdelavo NSRO in nacionalnih strateških analiz;
- priprava OP in izvedba predhodnih evalvacij oz. analize vpliva;
- upravljanje OP, ki vključuje izbiro projektov, spremljanje izvajanja, preverjanje rezultatov in finančnih tokov, informiranje ipd.;
- potrjevanje zahtevkov za izplačilo in pošiljanje zahtevkov za povračilo;
- izvajanje revizij. (SWECO 2010, 20–21)

Iz evalvacije administrativnih stroškov pri upravljanju z ESRR in Kohezijskim skladom<sup>48</sup>, ki jo je po naročilu Evropske komisije v letu 2009 izvedel SWECO, je razvidno, da je delovno najbolj intenzivna faza upravljanja programov, ki zahteva tudi največ finančnih sredstev. Gledano z vidika povprečnih stroškov držav članic pomeni izdelava nacionalnih strateških načrtov 6 %, priprava programov 3 %, upravljanje programov 78 %, potrjevanje izplačil 5 % in revizija približno 8 % vseh stroškov. Približno 2 % vseh stroškov je posledica nacionalne zakonodaje, ki ne izhaja iz neposrednih zahtev EU, vendar jo je treba upoštevati pri upravljanju s strukturnimi skladi. Najmanj 2 % dodatnih stroškov nastane zaradi prestroge interpretacije zakonodaje EU, ki povečuje količino administrativnega dela pri upravljanju s sredstvi EU. Posredniška telesa v povprečju opravijo 40 % vsega dela in so tako med najbolj obremenjenimi člani v verigi porabe sredstev EU. V Sloveniji smo izdelavi nacionalnega strateškega načrta in pripravi programov posvetili manj časa in denarja od povprečja, medtem ko potrjevanje izplačil zahteva več denarja in osebja od povprečja držav članic EU. (SWECO 2010, 25–33)

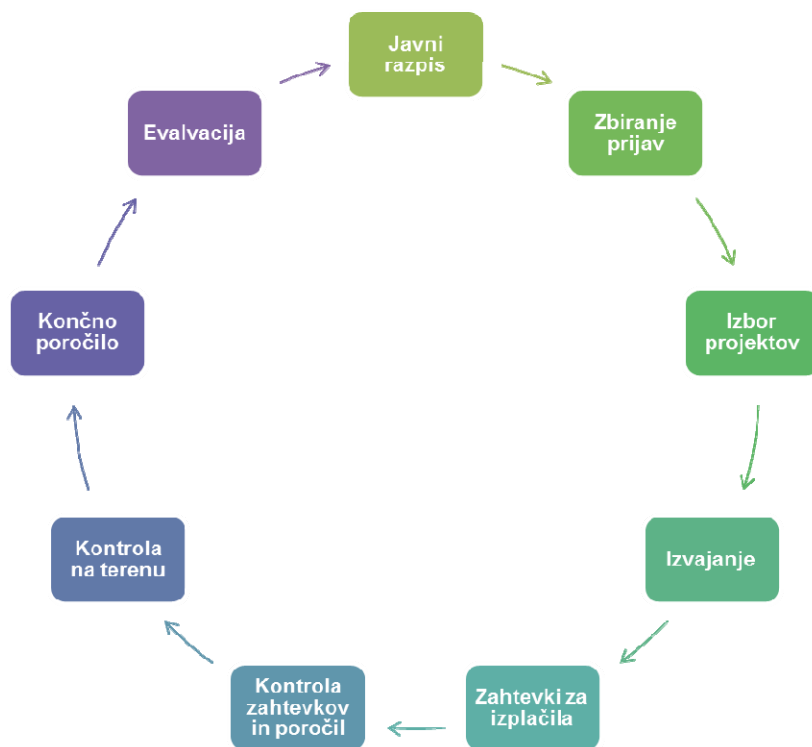
Glede na to, da upravljanje OP pomeni največji delež stroškov ter zahteva največ časa, je omenjeno aktivnost smiselno razčleniti na posamezne naloge, ki so v pristojnosti

---

<sup>48</sup> Študija je sicer zajela le ESRR in Kohezijski sklad, vendar je po mojem mnenju upravljanje z ESS primerljivo z vidika upravljalvske strukture in administrativnih stroškov v različnih fazah. Administrativni stroški pri upravljanju z ESRR in Kohezijskim skladom so lahko uporabljeni kot spodnja meja za oceno administrativnih stroškov upravljanja z ESS, saj je v študiji navedeno, da so fiksni stroški višji, ko gre za večje število projektov z manjšim finančnim obsegom, kar je značilno za ESS. Prav tako imajo upravičenci pri manjših projektih praviloma manj izkušenj z upravljanjem sredstev EU, prijavo projektov in poročanjem ter zato potrebujejo več pomoči s strani posredniškega telesa, ki mora izvajati tudi pogostejše in bolj poglobljene kontrole projektov. (SWECO 2010, 54, 55)

posredniškega telesa. Te naloge lahko v konkretnem primeru sofinanciranja projektov NVO razdelimo na naslednje faze, kot kaže slika 4.5.

Slika 4.5: Cikel izbora in izvedbe projektov



Vir: povzeto po MJU (2010).

- Priprava javnega razpisa

Ministrstvo opredeli vsebine in cilje javnega razpisa ter izvedbo finančno ovrednoti. Preden lahko razpis objavi v Uradnem listu, ga mora potrditi OU. (MJU 2010, 11) Ta lahko v zvezi z razpisom izrazi tudi pripombe, ki jih mora ministrstvo nato upoštevati in ustrezno spremeniti besedilo razpisa. Pri pripravi javnega razpisa mora ministrstvo upoštevati tako slovensko kot evropsko zakonodajo. Da gre pri tem za čezmerno regulacijo, je razvidno iz uvoda v Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2010–2012, kjer je navedena pravna podlaga za omenjeni razpis.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> MJU objavlja razpis „na podlagi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (v nadaljnjem besedilu: Uredba 1083/2006/ES), Uredbe Sveta (ES) št. 1341/2008 z dne 18. decembra 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za

Ministrstvo na podlagi razpisa zainteresirane prijavitelje povabi, naj prijavijo svoje projektne predloge, običajno pa pred rokom za oddajo prijavnice organizira tudi posebno delavnico za zainteresirane NVO, kjer predstavi vsebino razpisa ter odgovarja na vprašanja udeležencev.<sup>50</sup> Ministrstvo se lahko posvetuje z deležniki že v fazi pripravljanja razpisa in tako skuša usmeritve vladne politike<sup>51</sup> na področju NVO združiti s potrebami potencialnih upravičencev. MPJU je v ta namen organiziralo več delavnic, kjer so imeli potencialni upravičenci priložnost predstaviti glavno problematiko NVO in dolgoročne usmeritve na posameznih vsebinskih področjih.

- Ocenjevanje in izbor projektov (oz. operacij<sup>52</sup>)

Projekti NVO morajo biti prijavljeni v skladu z navodili v razpisu ter na za to posebej pripravljenih obrazcih, ki jih ministrstvo pripravi skupaj z razpisom (t.i. razpisna dokumentacija). V primeru Javnega razpisa za spodbujanje razvoja NVO in civilnega dialoga za obdobje 2010–2012 je besedilo razpisa obsegalo 26 strani, besedilo razpisne dokumentacije, ki zajema prijavne obrazce in navodila za njihovo izpolnjevanje, pa je obsegalo kar 71 strani, od tega 39 strani prijavnih obrazcev. Dvanajstim prijavnim obrazcem

---

regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu v zvezi z nekaterimi projekti, ki ustvarjajo prihodek (v nadaljnjem besedilu: Uredba 1341/2008/ES), Uredbe Sveta (ES) št. 284/2009 z dne 7. aprila 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006, Uredbe (ES) št. 1081/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem socialnem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1784/1999 o Evropskem socialnem skladu, Uredbe (ES) št. 396/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1081/2006 o Evropskem socialnem skladu glede razširitve vrste stroškov, upravičenih do prispevka iz ESS, Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu, Uredbe Komisije (ES) št. 846/2009 z dne 1. septembra 2009 o spremembi Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Proračuna Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 (Ur. l. RS, št. 99/2009), Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 (Ur. l. RS, št. 99/09, 29/10), Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS, št. 50/07, 61/08 in 99/09-ZIPRS1011), Zakona o javnih financah (Ur. l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 110/02-ZDT-B, 56/02-ZJU, 127/06-ZJZP, 14/07-ZSPDPO, 109/08 in 49/09), Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 (Ur. l. RS, št. 17/09, 40/09, 3/10 in 31/10), Nacionalnega strateškega referenčnega okvira za obdobje 2007–2013 (št. CCI 2007SI16UNS001 z dne 18. 6. 2007), Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 (št. CCI 2007 SI 051 PO 001 z dne 21. 11. 2007 ter sklepa organa upravljanja o potrditvi instrumenta št. 404-226/2007/65 z dne 16. 8. 2010.“ (MJU 2009)

<sup>50</sup> Primer zapisnika tovrstne delavnice je dostopen preko povezave [http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/NVO/Javni\\_razpis\\_2012-2014/Zapisnik\\_sprejete\\_pripombe.doc](http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/NVO/Javni_razpis_2012-2014/Zapisnik_sprejete_pripombe.doc).

<sup>51</sup> Ministrstvo se je pogosto srečalo s pomanjkanjem konkretnih vladnih smernic na področju politike razvoja nevladnega sektorja v Sloveniji, kar je pomenilo, da so bile konkretne odločitve o političnih usmeritvah na tem področju prepuščene peščici uradnikov. Takšna *ad hoc* politika zaradi pomanjkanja sredstev in interesa na različnih ministrstvih ni bila predmet medresorskega usklajevanja ali dolgoročneje strategije na tem področju.

<sup>52</sup> V slovenskih programskih dokumentih in zakonodaji na področju strukturnih skladov se za sofinancirane projekte uporablja izraz operacija. V nalogi zaradi lažjega razumevanja uporabljam izraz projekt.

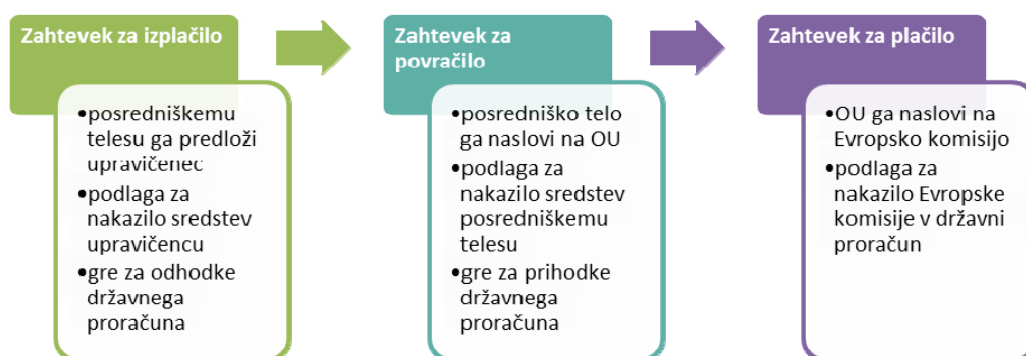
so morali prijavitelji priložiti tudi sedem obveznih prilog, med drugim finančni načrt projekta ter računovodske izkaze, kot so izpis oziroma fotokopija izkaza poslovnega izida, kontne kartice prihodkov in odhodkov ali izpis iz knjige prihodkov in odhodkov za obdobje od 1. januarja 2007 do 31. avgusta 2008. Vloge, ki jih je ministrstvo prejelo v okviru omenjenega razpisa, so obsegale po več sto strani, kar je posledično pomenilo veliko obremenitev za razpisno komisijo, ki je morala vse te dokumente pregledati in oceniti, pri čemer je treba upoštevati dejstvo, da je moralo zaradi zagotavljanja objektivnosti vsako vlogo pregledati več članov komisije.

- Izvajanje projekta in posredovanje zahtevka za izplačilo (ZZI)

Sofinanciranje projektov s sredstvi strukturnih skladov temelji na načelu povračila upravičenih izdatkov. Podlaga za izplačilo iz proračuna je ZZI, ki ga pripravi upravičenec. Po izplačilu sredstev upravičencu posredniško telo pripravi zahtevek za povračilo evropskih sredstev v državni proračun. Organ za potrjevanje nato potrdi upravičenost izdatkov in jih vključi v izjavo o izdatkih, ki jo skupaj z zahtevkom za plačilo predloži Evropski komisiji, ta pa na podlagi tega zahtevka izvede plačilo v državni proračun. (Računsko sodišče 2011b, 19)

Slika 4.6 prikazuje potek izplačevanja in povračila evropskih sredstev.

Slika 4.6: Vrste zahtevkov v postopkih izplačil in povračil evropskih sredstev



Vir: Računsko sodišče (2011b, 19).

Ministrstvo je za poročanje upravičencev o napredku projektov pripravilo posebna navodila in obrazce.<sup>53</sup> Upravičenci so bili dolžni med trajanjem projekta predložiti šest vmesnih in končno poročilo (poročilo so oddali približno vsake tri mesece). Za vsako izmed poročil so morali predložiti deset predpisanih obrazcev, ki so jim priložili obvezne priloge, kot so seznam vseh originalnih računov v obdobju poročanja, vseh plačilnih listov zaposlenih v okviru projekta, vseh publikacij in drugih izdelkov, ki so nastali v obdobju poročanja, ipd. Vmesno poročilo je tako z vsemi prilogami obsegalo več sto strani. Ker obstaja pri tako obsežnih poročilih večja verjetnost napak, so morali upravičenci ZZI tudi večkrat popraviti ali dopolniti. Dejstvo, da gre za običajen pojav, dokazuje tudi anketa Računskega sodišča (2012b), kjer je večina upravičencev izjavila, da so morali dopolnjevati predložene ZZI, kar povzroča dodatno delo tako za upravičence kot za posredniško telo.

- Administrativna kontrola ZZI in kontrola na terenu

Za pravilno izvajanje projekta in izstavljanje ZZI je odgovoren upravičenec, posredniško telo pa z upravljalnimi preverjanji zagotavlja skladnost rezultatov s cilji razpisa in preverja finančne izkaze NVO. Z administrativno kontrolo preveri dobave sofinanciranih proizvodov in opravljenih storitev, preveri pa tudi, ali so izdatki, ki so jih navedli izvajalci, dejansko nastali, ter skladnost teh izdatkov s pravili Evropske unije in nacionalnimi pravili. Preverjanje vključuje administrativno kontrolo vsakega ZZI, ki ga predložijo upravičenci, ter kontrolo na terenu, kjer predstavniki posredniškega telesa obiščejo upravičenca v njegovih prostorih ter opravijo kontrolo na podoben način kot pri ZZI. (Računsko sodišče 2011b, 14) Za boljšo predstavo količine dela pri preverjanju ZZI v nadaljevanju navajam priročnik MJU (2010, 14), po katerem se v okviru administrativne kontrole zahteva preverjanje naslednjih elementov:

- *pravilnost zahtevka za izplačilo;*
- *skladnost s potrjeno operacijo oz. projektom;*
- *skladnost s podpisano pogodbo in drugo pravno podlago;*
- *ali se izplačila nanašajo na obdobje upravičenosti;*
- *ali so izdatki za operacije, ki so jih navedli upravičenci, resnično nastali (dokazilo o plačilu);*

---

<sup>53</sup> Vsa dokumentacija javnih razpisov MPJU, ki so obravnavani v nalogi, je dostopna na spletni strani [http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nevladne\\_organizacije/za\\_nevladne\\_organizacije/sofinanciranje\\_nvo\\_javni\\_razpisi/razpisi\\_iz\\_strukturnih\\_skladov/](http://www.arhiv.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/za_nevladne_organizacije/sofinanciranje_nvo_javni_razpisi/razpisi_iz_strukturnih_skladov/).

- *ali je bilo blago dobavljeno oz. storitev opravljena (dokazilo o dobavljenem blagu oz. opravljeni storitvi);*
- *ali je na dokumentaciji naveden pravi upravičenec;*
- *zadostnost in ustreznost spremnih dokumentov ter obstoj zadostne revizijske sledi;*
- *ustreznost stopnje sofinanciranja ter pravilnost razmerja med izplačili v breme namenskih sredstev EU za kohezijsko politiko in v breme slovenske udeležbe;*
- *skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili o upravičenosti (Navodila OU o upravičenih stroških za sredstva evropske kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013);*
- *skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili glede državnih pomoči, okoljevarstvenimi pravili in pravili enakih možnosti;*
- *skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili o javnih naročilih;*
- *skladnost s pravili Skupnosti in nacionalnimi pravili glede obveščanja javnosti (Navodila za informiranje in obveščanje javnosti o kohezijskem in strukturnih skladih v programskem obdobju 2007–2013<sup>54</sup>);*
- *skladnost z drugo EU in nacionalno zakonodajo;*
- *doseganje zastavljenih ciljev in kazalnikov;*
- *ali se priznani odstotek za posredne stroške uveljavlja skladno s pogoji razpisa za izbor operacij oz. z določili pogodbe o sofinanciranju;*
- *ali je zagotovljena ločena računovodska evidenca – po zaključku operacije;*
- *da ne gre za dvojno financiranje iz drugih programov Skupnosti ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj (predvsem del kontrole na kraju samem ali informacijskega sistema ISSAR ali seznama upravičencev);*
- *ali obstaja možnost, da operacija ustvarja prihodke. (MJU 2009, 14)*

- **Evalvacija**

Ministrstvo je za področje sofinanciranja projektov NVO iz strukturnih skladov do zdaj objavilo eno evalvacijo, ki so jo izvedli zunanji izvajalci v zvezi z Javnim razpisom za sofinanciranje projektov horizontalnih NVO mrež in regionalnih stičišč za leto 2008, objavljena pa je bila januarja 2009. Namen evalvacije je bil ugotoviti, kako uspešno so bili projekti izvedeni, kako so prispevali k doseganju ciljev OP RČV v okviru navedene

---

<sup>54</sup> Omenjena navodila določajo prevsem obveznosti uporabe logotipov pri izdelkih in dejavnostih, sofinanciranih s strani strukturnih skladov.

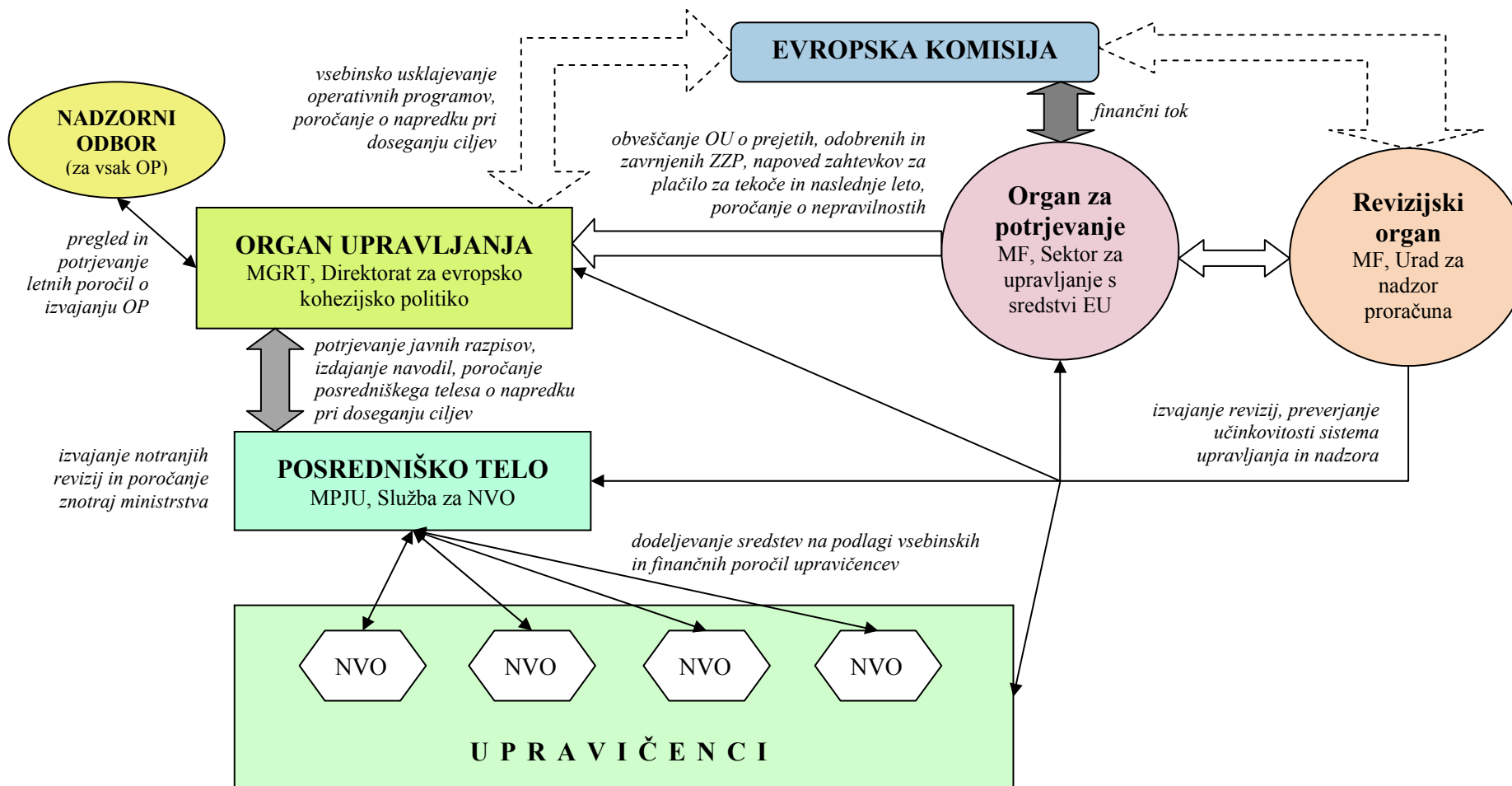


prednostne usmeritve in kakšna je bila učinkovitost izvajalskega sistema. (Pitija 2009, 1) Ob neobstoju drugih evalvacij, tako s strani ministrstva kot s strani OU, je izvajanje evalvacij očitno najšibkejši člen v verigi upravljanja OP, čeprav OU pripravlja letna poročila o izvajanju posameznih OP, ki vsebujejo tudi nekatere elemente evalvacije, vendar je njihova uporabnost za namen sofinanciranja NVO zelo majhna.

#### **4.4 Sklep**

Če povzamemo, centraliziran in decentraliziran sistem porabe sredstev EU nimata veliko skupnega, ko gre za strateške usmeritve in pravno podlago za financiranje. Medtem ko je pravna podlaga za delovanje programa EZZ relativno preprosta, ravnanje s strukturnimi skladi ureja več uredb na evropski ravni ter vrsta zakonov in drugih predpisov na nacionalni ravni, kar povzroča nepreglednost, pretirano regulacijo in administrativne obremenitve. Podobno velja za organe, ki so vključeni v regulacijo porabe sredstev (glej sliki 4.2 in 4.7). Pri tem je treba opozoriti, da so organi v primeru strukturnih skladov okvirno določeni v uredbah EU in bi torej težko zmanjšali njihovo število, lahko pa bi bolje uredili razmerja med njimi in zmanjšali podvajanje nalog. Več podobnosti med sistemoma je mogoče videti pri postopku delitve sredstev EU, čeprav se pri razpisih iz strukturnih skladov kažejo posledice čezmerne regulacije, ki sega do ravni projektov. Količina poročanja in kontrol v decentraliziranem sistemu nikakor ni primerljiva s količino poročanja v centraliziranem sistemu, kjer se revizija izvaja le na vzorcu sofinanciranih organizacij, medtem ko je vsak projekt, ki je sofinanciran iz strukturnih skladov, predmet več revizij oz. finančnih kontrol. Takšen obseg finančnih kontrol ni sorazmeren s količino dodeljenih sredstev, saj gre za majhne projekte, in stane več od potencialnih kršitev. Vsaj del sredstev, časa in dela, ki ga v Sloveniji porabimo za različne finančne kontrole, bi morali nameniti evalvacijam uspešnosti projektov, programov in politik. Pri porabi sredstev EU ni pomembno le, da so stroški, nastali med izvajanjem projektov, upravičeni, ampak tudi, da so izvedene aktivnosti imele pozitivne učinke na ciljno skupino in so tako pripomogle k doseganju zastavljenih ciljev.

Slika 4.7: Struktura izvajanja kohezijske politike z opisom nekaterih ključnih nalog



## 5 PRIMERJAVA STRATEŠKEGA NAČRTOVANJA, MONITORINGA IN EVALVACIJE MED PROGRAMOM EZD IN STRUKTURNIMI SKLADI

### 5.1 Vključevanje deležnikov v strateško načrtovanje, M&E

#### Program EZD

Vključevanje deležnikov se začne pri analizi vpliva programa EZD (angl. *impact assessment*). Prvi korak je bilo spletno posvetovanje, kjer so s pomočjo splošnega vprašalnika vsi zainteresirani državljani in njihova združenja prispevali svoje predloge za usmeritev programa v obdobju 2014–2020. Rezultat posvetovanja je bilo več kot tisoč odzivov, od tega približno 700 s strani organizacij in 300 s strani posameznikov. Kar 98 % sodelujočih v posvetovanju se je strinjalo s potrebo po programu, 93 % jih je bilo mnenja, da bi bilo treba v večji meri podpreti predvsem manjše projekte, veliko število sodelujočih pa je izpostavilo tudi potrebo po poenostavitvi postopkov. (Evropska komisija 2005, 6)

Drugi korak je bila vzpostavitev posvetovalnega foruma, kjer se je zbralo približno 350 predstavnikov različnih NVO, regij in občin, evropskih mrež, sindikatov in drugih združenj, ki so svoja mnenja predstavili v okviru poglobljene diskusije o programu. V okviru foruma so sodelujoči predstavili konkretne predloge za vsebinske usmeritve novega programa, kot sta npr. podpora iniciativi pobratenih mest in zagotavljanje strukturne podpore za evropske NVO, ter nekatere tehnične usmeritve, kot so npr. omogočanje večletnega financiranja, poenostavitev postopkov ter spodbujanje sodelovanja med različnimi organizacijami (t. i. mreženje). (Evropska komisija 2005, 7)

Deležniki so bili pozneje vključeni tudi v obsežno posvetovanje<sup>55</sup> o nadaljevanju programa EZD, ki je vključevalo anketo med kontaktnimi točkami EZD in upravičenci, več

---

<sup>55</sup> Junija 2010 je bil organiziran prvi posvetovalni sestanek v Bruslju, na katerem so sodelovali vsi pomembni deležniki: Evropska komisija, nacionalne kontaktne točke EZD, evropske zveze regij in mest ter predstavniki NVO, ki sodelujejo v rednih posvetovanjih z Evropsko komisijo. Namen tega sestanka je bil zbrati vsebinske in tehnične predloge za izboljšave programa v obdobju 2014–2020. Na sestanku so potekale različne razprave in druge izmenjave mnenj z interaktivnimi sredstvi, njegovi rezultati pa so zbrani v dokumentu *Europe For Citizens Consultation Meeting on the Programme from 2014 – Harvest letter*. (Evropska komisija 2010) Med oktobrom 2010 in januarjem 2011 je bilo izvedeno tudi spletno posvetovanje o prihodnosti programa EZD, v katerem so lahko sodelovali tako posamezniki kot različne organizacije, ki so upravičene do sodelovanja v programu, mednarodne organizacije ter nacionalne in lokalne oblasti, pri tem pa je bilo zbranih 412 prispevkov. (Evropska komisija 2011b, 4) Medtem so bile v okviru posvetovanja z deležniki izvedene raziskave fokusnih

posvetovalnih sestankov, ki so bili za deležnike organizirani v Bruslju, raziskave fokusnih skupin ter redne letne sestanke med Evropsko komisijo in kontaktnimi točkami EZD ter Evropsko komisijo in skupino ključnih evropskih organizacij, ki sodelujejo v programu EZD. (Evropska komisija 2011b, 4)

V okviru programa EZD je bila izvedena tudi strokovna študija o aktivnem državljanstvu v EU (Evropska komisija 2012b), katere cilj je bil na podlagi obstoječega stanja priti do konkretnih predlogov za oblikovanje prihodnje politike EU na področju aktivnega državljanstva in financiranja tovrstnih pobud. Med predlogi je treba izpostaviti npr. zagotovitev dolgoročnejšega financiranja NVO na tem področju, spodbujanje pristopa od spodaj navzgor (angl. *bottom-up*), izoblikovanje jasne in dovolj fleksibilne strategije za doseganje ciljev aktivnega državljanstva, v programu EZD pa večji poudarek na projektih participacije civilne družbe. (Evropska komisija 2012b)

Nazadnje je bila objavljena tudi spletna raziskava med upravičenci programa EZD in vsemi, ki so sodelovali na dogodkih, organiziranih v okviru projektov EZD. Na podlagi 1715 prejetih vprašalnikov je mogoče sklepati, da so rezultati programa dobri. 77,5 % anketirancev se zaradi sodelovanja v programu v večji meri počuti kot Evropejec, 88,2 % se jih počuti bolj solidarne z drugimi Evropejci in 89,1 % anketirancev se bolj zaveda evropske kulture, identitete in dediščine. (PPMI, Euréval 2013)

Vključevanje deležnikov v odločanje o programu EZD je potekalo na različne načine. Evropska komisija se je z njimi posvetovala v obdobju načrtovanja programa, pri čemer je pridobila veliko količino povratnih informacij o delovanju programa in doseganju zastavljenih ciljev ter nemalo predlogov za izboljšave programa v prihodnje. Večino posvetovanj so izvedli zunanji izvajalci, ki so bili zadolženi za vodenje razprav, izvedbo spletnih posvetovanj ter predstavitev zbranih informacij v strnjeni obliki.

### **Strukturni skladi, OP RČV**

V skladu z načelom partnerstva, ki ga narekujejo evropske normativne podlage, so bili pri oblikovanju OP RČV vključeni različni partnerji, na primer lokalne skupnosti, NVO,

---

skupin na Dunaju, v Parizu in Varšavi, ki so potrdile rezultate posvetovalnega sestanka in spletnega posvetovanja. Junija 2011 je v Bruslju potekal drugi posvetovalni sestanek, ki je bil usmerjen v iskanje ustreznih mehanizmov za doseganje zastavljenih ciljev in preverjanje osnovnih idej Evropske komisije za nadaljevanje programa EZD, rezultati tega sestanka pa so zbrani v dokumentu *Consultation Meeting Europe For Citizens*. (Evropska komisija 2011d)

gospodarski in socialni partnerji ipd. Partnerstvo naj ne bi zajemalo le priprave, ampak tudi fazo izvajanja ter M&E OP RČV, in naj bi sledilo evropskim standardom glede odprtosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti in skladnosti. Aktivnosti, povezane z načelom partnerstva, je izvajala SVLR, v okviru specifičnih področij pa ministrstva, kot na primer posvetovanje MJU z NVO. (SVLR 2008a, 7–11)

Začetek sodelovanja s partnerji je bila seja Sveta za trajnostni razvoj kot osrednjega posvetovalnega organa vlade, ki ji je sledila javna predstavitev v Centru Evropa v Ljubljani, kjer so predstavniki SVLR med drugim predstavili pripravo programskih dokumentov 2007–2013. Na srečanjih z NVO je bila izpostavljena predvsem potreba po sistemskem vključevanju nevladnega sektorja v izvajanje razvojnih projektov, ki je vključeni strani spodbudila k dogovoru o skupnih strategijah sodelovanja v prihodnje. Tik pred objavo OP sta bila izvedena tudi posveta, ki ju je vodil minister, pristojen za lokalno samoupravo in regionalno politiko, eden s predstavniki NVO, drugi pa s predstavniki gospodarstva in raziskovalne sfere. (SVLR 2008a, 7–11)

Z namenom obveščanja javnosti sta bili vzpostavljeni spletni strani ter elektronski naslov, na katerega so lahko partnerji naslovili predloge, pripombe ali vprašanja, povezana z OP RČV. Po objavi delovnega gradiva OP RČV je bilo organiziranih še več partnerskih dogodkov, na primer seja Sveta za trajnostni razvoj ter posvet s predstavniki občin in regionalnih razvojnih agencij, kjer je bil poudarek na izvajanju pobud „od spodaj navzgor“. Tovrstna srečanja v zaključni fazi OP RČV so se nanašala predvsem na strukturo izvajanja OP in predloge za pripravo izvajalskih dokumentov. (SVLR 2008a, 7–11)

V okviru sodelovanja s partnerji je bilo posebej izpostavljeno delo MJU, ki je na podlagi posvetovanj z NVO SVLR posredovalo posebno gradivo, ki je vsebovalo pripombe in mnenja o osnutkih različnih razvojnih dokumentov, med njimi tudi OP RČV. (SVLR 2008a, 7–11) Navkljub zadovoljivim rezultatom je bila po navedbah predstavnice ministrstva (Šega 2013) udeležba NVO v postopku načrtovanja OP razmeroma nizka. Partnerstvo pri izdelavi OP RČV je bilo ovrednoteno tudi v okviru prehodnega vrednotenja OP RČV, kjer je izvajalec ocenil, da je bilo načelo partnerstva zadovoljivo upoštevano v celotnem procesu. (OIKOS 2007, 106)

Vključevanje deležnikov je pri strukturnih skladih potekalo predvsem v fazi načrtovanja. Organiziranih je bilo veliko dogodkov, na katerih je šlo bolj za obveščanje oz. informiranje deležnikov kot za posvetovanje in zbiranje povratnih informacij. Vključevanje deležnikov je potekalo na ravni OP, za kar je bila zadolžena takratna SVLR, in na ravni posameznih

ministrstev, ki so organizirala posvetovanja v lastni režiji. MJU je tako leta 2007 organiziral več posvetovalnih delavnic z NVO, na eni od katerih je sodeloval tudi strokovnjak iz tujine. Cilj posvetovanj med ministrstvom in NVO je bila identifikacija potencialnih projektov NVO, pri čemer so bila posledično izpostavljena naslednja področja sofinanciranja: povezovanje NVO v mreže, kadri, usposabljanje, krepitev finančnih virov, prepoznavnost sektorja, raziskovalno-analitične dejavnosti, projektno svetovanje, pravno svetovanje, finančno-računovodsko svetovanje in svetovanje na področju informacijsko-komunikacijskih tehnologij. Predstavniki NVO so na srečanjih izpostavili potrebo po letnih evalvacijah doseženih rezultatov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ocenjevati, ali projekti, sofinancirani s sredstvi strukturnih skladov, prispevajo k razvoju nevladnega sektorja kot celote. (MJU 2007) Žal ministrstvo za izvajanje evalvacij ni določilo posebnih sredstev, zato je bila v letih 2007–2013 izvedena le ena evalvacija.

V fazi načrtovanja je ministrstvo skupaj s predstavniki NVO določilo tudi kazalnike na ravni programa, med katerimi so bili poleg števila podprtih projektov in števila udeležencev na usposabljanjih tudi število nevladnih organizacij, ki so podale pripombe na vladna gradiva, ter zagotovljena in ustvarjena delovna mesta v NVO kot posledica podprtih projektov. (MJU 2006) Slednja kazalnika sta usmerjena v dolgoročni vpliv projektov, kar pomaga meriti napredek pri razvoju nevladnega sektorja, vendar sta bila na koncu izločena iz nabora ključnih kazalnikov.

Vmesna posvetovanja niso posebej določena, zato jih lahko ministrstva izvajajo ali ne. MJU oz. MNZ je lahko glede tega primer dobre prakse, saj organizira delavnice in druge dogodke z namenom pridobivanja povratnih informacij o razpisih, ki jih izvaja, z deležniki pa se posvetuje tudi v fazi priprave razpisa. Prednost je, da je projektov relativno malo, zato večino upravičencev dobro poznajo in z njimi v fazi pregledovanja zahtevkov za izplačilo redno komunicirajo.

Tako pri programu EZD kot pri strukturnih skladih so bili deležniki, med njimi predvsem NVO, v veliki meri vključeni v načrtovanje porabe sredstev EU. Posvetovanje je bilo transparentno in dobro dokumentirano tako s strani Evropske komisije kot s strani MJU, ki sta upoštevala večino predlogov NVO. V primeru posvetovanja o razpisih iz strukturnih skladov pa se kaže zanemarjanje pomena ključnih kazalnikov, ki bi merili dolgoročni napredek, ter pomanjkanje ustreznih evalvacij, na podlagi katerih bi v fazi izvajanja ocenjevali uspešnost projektov oz. programa. Ocenjevanje uspešnosti pri strukturnih skladih pravzaprav ni mogoče, saj med načrtovanjem niso bili določeni dovolj jasni cilji, prav tako pa MJU oz. vlada nista

imela jasne strategije razvoja nevladnega sektorja. Cilji so bili opredeljeni zgolj na področju administracije, tj. koliko razpisov bo izvedlo ministrstvo in koliko projektov bo podprtih, medtem ko dolgoročni cilji na področju razvoja nevladnega sektorja niso bili pojasnjeni. (Šega 2013) Razpisi za NVO so bili tako usmerjeni predvsem v delitev sredstev in ne v porabo oz. dolgoročni učinek porabe teh sredstev.

## 5.2 Monitoring in evalvacija na ravni programa/politike

### Program EZD

Pred uvedbo programa EZD je bila z namenom osvetlitve problema, ki ga program namerava rešiti, s tem povezanih interesov deležnikov, predlaganega načina M&E ter stroškovne učinkovitosti programa izvedena analiza vpliva. V to analizo je bil vključen pregled morebitnih alternativ ustanovitvi novega programa, seznam morebitnih tveganj in nujnih predpostavk za vsak sklop programa posebej, morebitni pozitivni in negativni učinki programa ter ocena dodane vrednosti, ki temelji na sinergijah z drugimi programi. Analiza vsebuje tudi finančni načrt za obdobje 2007–2013 ter oceno števila zaposlenih, potrebnih za izvajanje programa. V okviru analize vpliva je bil poseben poudarek namenjen poenostavitvi postopka prijave in prijavnih obrazcev, omejitvi količine informacij, vsebovanih v sklepu o financiranju, ter – kolikor je mogoče – uveljavljanju načela sorazmernosti, kar pomeni izvajanje financiranja po pavšalih za manjše projekte in dovoljevanje sofinanciranja v naravi (angl. *in kind*). (Evropska komisija 2005, 15–32)

V okviru analize vpliva so bili določeni tudi ključni kazalniki za merjenje doseganja splošnih in posebnih ciljev ter neposrednih rezultatov, npr. spremembe v poznavanju in razmišljanju sodelujočih v zvezi z evropsko identiteto in multikulturalizmom, povečanje transnacionalnega sodelovanja, število vključenih državljanov, število prijavljenih projektov, obseg novih idej in znanja, medijska pokritost programa ipd. Skupaj je v dokumentu predstavljenih 38 kazalnikov na ravni programa, s katerimi se meri doseganje ključnih ciljev. (Evropska komisija 2005, 12–15)

*Splošni cilji programa Evropa za državljane naj bi prispevali k:*

- *dajanju priložnosti državljanom za vzajemno delovanje in sodelovanje pri gradnji še tesneje povezane Evrope, ki je demokratična in usmerjena v svet, združena in*

*obogatena zaradi svoje kulturne raznolikosti, in s tem razvijanju državljanstva Evropske unije;*

- *razvijanju občutka evropske identitete, ki temelji na skupnih vrednotah, zgodovini in kulturi;*
- *spodbujanju zavesti, da Evropska unija pripada svojim državljanom;*
- *krepitevi strpnosti in medsebojnega razumevanja med evropskimi državljani ob spoštovanju in spodbujanju kulturne in jezikovne raznolikosti ter prispevanju k medkulturnemu dialogu.*

*Program ima naslednje posebne cilje, ki se bodo izvajali nadnacionalno:*

- *povezati ljudi iz lokalnih skupnosti po vsej Evropi, da si bodo posredovali in izmenjavali izkušnje, mnenja in vrednote, se učili iz zgodovine in gradili za prihodnost;*
- *s sodelovanjem med organizacijami civilne družbe na evropski ravni spodbuditi delovanje, razpravljanje in razmislek v zvezi z evropskim državljanstvom in demokracijo, skupnimi vrednotami, skupno zgodovino in kulturo;*
- *s predstavljanjem evropskih vrednot in dosežkov Evropo približati njenim državljanom in ob tem ohranjati spomin na njeno preteklost;*
- *spodbujati sodelovanje med državljani in organizacijami civilne družbe iz vseh sodelujočih držav, prispevati k medkulturnemu dialogu ter poudarjati pomen evropske raznolikosti kot enotnosti, pri čemer se posebna pozornost posveča dejavnostim, namenjenim spletnju tesnejših vezi med državljani držav članic Evropske unije v sestavi z dne 30. aprila 2004 in državljani tistih držav članic, ki so k Uniji pristopile po tem datumu. (Evropska komisija 2011c)*

Program EZD ima poleg splošnih in posebnih ciljev določene prednostne teme programa (prihodnost EU in njene temeljne vrednote, aktivno evropsko državljanstvo, medkulturni dialog in vpliv politik EU), ki naj bi pomagale dodatno usmerjati projekte, čeprav je bila med vmesno evalvacijo njihova dodana vrednost postavljena pod vprašaj. (Ecorys 2011)

V členu 14 Sklepa o ustanovitvi programa<sup>56</sup> je določeno, da je za monitoring programa odgovorna Evropska komisija, ki rezultate M&E upošteva pri izvajanju programa. Evropska komisija mora izsledke evalvacijskih poročil predložiti tudi drugim evropskim institucijam, in sicer v obliki poročila o vmesni evalvaciji, poročila o nadaljevanju programa in poročila o

---

<sup>56</sup> Sklep št. 1904/2006/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva za obdobje 2007-2013. UL L 378, 27. 12. 2006, str. 32-40.



naknadni (t. i. *ex-post*) evalvaciji, v omenjenem sklepu pa so določeni tudi roki za predložitev vsakega izmed poročil.

Poročilo o vmesni evalvaciji programa EZD vsebuje ugotovitve o smotrnosti, učinkovitosti in uspešnosti programa, njegovih učinkih ter obsegu sodelovanja ciljnih skupin v programu. Na podlagi teh ugotovitev so nato predstavljena priporočila, ki naj bi jih odločevalci upoštevali pri nadaljevanju programa. (Evropska komisija 2011a) Izvedena je bila tudi vmesna evalvacija EACEA (COWI 2009), ki je pokazala, da se je z ustanovitvijo izvajalske agencije bistveno izboljšala kakovost storitev, saj so bili tako postopki upravljanja kot (drugi) administrativni postopki poenoteni in poenostavljeni. S tem je bil vzpostavljen sistem enotnega posrednika med prijavitelji oz. upravičenci na eni strani ter Evropsko komisijo na drugi strani. Analiza stroškov in koristi je pokazala, da je izvajanje preko EACEA 20 % cenejše od izvajanja enakih nalog neposredno v okviru Evropske komisije, prav tako pa naj ne bi bilo področij, kjer bi se pristojnosti med EACEA in Evropsko komisijo prekrivale. Evalvacija EACEA je potrdila prednosti horizontalne organizacije agencije, ki se kaže v enostavnejši komunikaciji in s tem večji učinkovitosti.

### **Strukturni skladi, OP RČV**

V postopku priprave OP RČV je zunanji izvajalec (OIKOS) izvedel s strani Evropske komisije predpisani postopek predhodnega vrednotenja OP RČV, dokumenta, ki ga je pripravila SVLR. Izvajalec je v poročilu med drugim opozoril na pomanjkanje poglobljenih analiz stanja, ki bi utemeljile ustreznost izbranih strategij, ter na neskladja med SWOT analizami in analizami stanja ter s tem na podatke in navedbe, ki si med seboj nasprotujejo. V poročilu o predhodnem vrednotenju so bila opredeljena tudi nekatera tveganja, povezana z izbranimi politikami, in sicer razpršenost sredstev, problem podvajanja vsebin v različnih razvojnih prioritetah oz. usmeritvah in pomanjkanja sinergij, birokratske ovire pri izvajanju programov, neusklajenost akterjev, razdrobljenost ciljnih skupin ter zaradi pomanjkljive analize neustrezno določene razvojne prioritete oz. prednostne usmeritve in predvidene dejavnosti. Poročilo opozarja na pomanjkljive kazalnike za merjenje uspešnosti, ki naj bi bili večinoma kazalniki neposrednih rezultatov, manjkali pa naj bi kazalniki na ravni prednostnih usmeritev. Izvajalec predhodnega vrednotenja žal ni mogel izpostaviti morebitnih tveganj v zvezi s sistemom izvajanja OP RČV, saj ta še ni bil izdelan. V času vrednotenja ustrezni izvedbeni dokumenti namreč še niso bili sprejeti. (OIKOS 2007) Po navedbah SVLR (2008a,

12–13) naj bi bile pomanjkljivosti v OP RČV, izpostavljene v omenjenem poročilu, bolj ali manj ustrezno odpravljene.

V operativnih programih so bili za spremljanje doseganja ciljev kohezijske politike določeni različni kazalniki, pri čemer obstaja za raven OP RČV deset kazalnikov, izmed katerih je ključni kazalnik število na novo ustvarjenih delovnih mest. Načeloma gre za kazalnike, ki merijo deleže prebivalstva v različnih kategorijah, na primer delež odraslih, vključenih v vseživljenjsko učenje, ali stopnja delovne aktivnosti za posamezno starostno skupino. Za večino kazalnikov bi lahko rekli, da so usmerjeni k dolgoročnim učinkom projektov, kar je dobro, nekateri kazalniki pa so se izkazali za manj posrečene. Tak je na primer kazalnik, ki meri razlike med stopnjo registrirane brezposelnosti moških in žensk. Medtem ko sama vrednost kazalnika nakazuje zmanjšanje razlike v stopnji brezposelnosti, pa ni razvidno, da je zmanjšanje posledica povečanja brezposelnosti med moškimi in splošnega poslabšanja razmer v državi. Težavo pomeni tudi samo merjenje kazalnikov, saj za nekatere izmed njih ni mogoče pridobiti podatkov in tudi ni znano, kdaj bodo ti na voljo, saj merjenja izvaja statistični urad neodvisno od potreb OU. (MGRT 2012b, 17)

Skupni izkupiček, kar zadeva doseganje kazalnikov v letnem poročilu OP RČV za leto 2011, ni ravno navdušujoč. Dosežena sta bila kazalnika, ki merita število vključenih oseb v aktivnosti OP RČV in število na novo ustvarjenih delovnih mest, medtem ko za druge kazalnike bodisi ni bilo podatkov bodisi se je njihova vrednost v primerjavi s prejšnjimi leti ali celo v primerjavi s stanjem pred začetkom izvajanja OP RČV znižala. (MGRT 2012b, 17) „Napredek“ je tako viden le pri kazalnikih, ki kažejo neposredne rezultate (npr. število na novo ustvarjenih delovnih mest), ne pa tudi dolgoročnejših učinkov (zmanjševanje brezposelnosti).

OU meri napredek tudi na ravni razvojne prioritete „Institucionalna in administrativna usposobljenost“, pri čemer so kazalniki razdeljeni na tiste, ki merijo neposredne rezultate<sup>57</sup> (npr. število izobraževanj in usposabljanj), tiste, ki merijo učinke (npr. število dni, potrebnih za ustanovitev gospodarske družbe), ter tiste, ki merijo doseganje ciljev (npr. zadovoljstvo uporabnikov s storitvami javne uprave). (MGRT 2012b, 118)

Cilji na ravni MNZ, ki je zadolžen za reševanje horizontalnih vprašanj NVO, zajemajo predvsem pripravo in uresničevanje ukrepov za krepitev civilnega dialoga, tj. krepitev

---

<sup>57</sup> Terminologija v Letnem poročilu OP RČV 2011 (MGRT 2012b) se pri vrstah kazalnikov razlikuje od terminologije, ki jo uporabljam v nalogi. Kazalniki neposrednih rezultatov, kot jih poimenujem v nalogi, so v besedilu MGRT označeni za kazalnike učinka, kazalniki, ki so v nalogi poimenovani kot kazalniki učinka in kazalniki ciljev, pa so v besedilu MGRT kazalniki rezultata in kazalniki vpliva.

sodelovanja NVO v procesih priprave in izvajanja javnih politik ter vzpostavljanje sistemskih pogojev za njihov razvoj. Prednostne naloge ministrstva na področju sodelovanja z NVO so:

1. priprava sistemskih rešitev za razvoj NVO (usklajevanje odprtih vprašanj na področju sodelovanja Vlade RS z NVO, ureditev položaja prostovoljstva v Sloveniji),
2. zagotavljanje sofinanciranja projektov mrežnih NVO z namenom krepitev usposobljenosti NVO,
3. krepitev sodelovanja z NVO ter promocija nevladnega sektorja,
4. spodbujanje sodelovanja NVO pri pripravi predpisov in
5. spremljanje razvoja nevladnega sektorja. (MNZ 2013)

Izbrani kazalniki za prednostno usmeritev „Spodbujanje razvoja NVO, civilnega in socialnega dialoga“ napredka pri doseganju teh ciljev ne merijo dovolj učinkovito, saj merijo le neposredne rezultate, npr. število podprtih projektov ter število predstavnikov NVO in socialnih partnerjev, vključenih v usposabljanje. (MGRT 2012b, 118) Medtem ko je število vključenih predstavnikov v usposabljanje preprost kazalnik neposrednega rezultata, iz katerega ne moremo razbrati srednjeročnega ali dolgoročnega vpliva na razvoj nevladnega sektorja in civilnega dialoga, pa je kazalnik števila podprtih projektov še manj uporaben za merjenje dolgoročnih učinkov, saj ga določa sam financer v okviru javnega razpisa. Število projektov bi tako lahko povečali z zmanjšanjem sredstev za posamezni projekt, kar nima neposrednih posledic za razvoj nevladnega sektorja ali civilnega dialoga.

Glavni problem M&E na ravni programa je pomanjkanje kakovostnih evalvacij. V letnem poročilu o izvajanju OP je na ravni razvojne prioritete zgolj tabela s kazalniki in njihovimi vrednostmi, manjka pa vsebinsko pojasnilo rezultatov oz. evalvacija izvedenih ukrepov in napredka pri doseganju ciljev. Obstaja tudi razkorak med kazalniki na ravni razvojne prioritete in na ravni celotnega OP RČV, saj obstaja med njimi le šibka povezava. Edini kazalniki, ki so medsebojno povezani, so tisti s področja zaposlovanja. Ni sicer jasno, zakaj so na ravni OP kazalniki osredotočeni na natančno določene družbene skupine (mladi, starejši, ženske) ali geografske skupine (brezposelni v manj razvitih regijah), medtem ko so kazalniki na nižji ravni usmerjeni le na družbo kot celoto. To z vidika povezovanja kazalnikov ni najbolj smiselno, še posebej, če načrtovani ukrepi niso jasno usmerjeni na opredeljene družbene skupine.

Nekaj zanimivih evalvacij oz. revizij je izvedlo Računsko sodišče Republike Slovenije, ki je vzelo pod drobnogled delovanje informacijskega sistema ISARR, upravljanje z Evropskim socialnim skladom, stroške kontrol ter celoten sistem izvajanja kohezijske politike v Sloveniji. Pri tem je treba omeniti, da Računsko sodišče ni neposredno zadolženo za izvajanje evalvacij kohezijske politike v Sloveniji, ampak bi za to morala skrbeti SVLR, medtem ko so njegove revizije razumljivo bolj usmerjene v preverjanje finančnega vidika financiranja, ne pa v uspešnost porabe sredstev in doseganje strateških ciljev.

Strateško načrtovanje v Sloveniji očitno še ni dovolj razvito, manjka znanja, izkušenj in politične volje za reformo ravnanja celotne javne uprave. Načrtovanje razvojnih politik je v povojih, za izdelavo NSRO in OP smo porabili manj časa od povprečja EU (SWECO 2010), razpise iz strukturnih skladov pa smo začeli izvajati z zamudo (Šega 2013). Pomemben vpliv na M&E porabe sredstev ima politična kultura, administrativna tradicija ter togost javne uprave, ko gre za spreminjanje ustaljenih postopkov delovanja. Administrativna tradicija je na ravni EU bolj razvita, kar je razvidno iz odprtosti za uporabo orodij, kot sta M&E, ter večje osredotočenosti na porabo in ne le na delitev sredstev. Prav pri izvajanju evalvacij in kakovosti evalvacijskih poročil se kaže sposobnost Evropske komisije, da evalvacijo uporabi kot podlago za nadaljnje izvajanje programa. V Sloveniji se monitoring uporablja predvsem kot dodatna kontrola nad dodeljenimi sredstvi, ki je tako za organizacije kot za javno upravo veliko breme, medtem ko se evalvacija uporablja zelo redko. Tudi kakovost evalvacij je odvisna od izkušenj javnih uradnikov, čeprav evalvacije največkrat izvajajo zunanji strokovnjaki, saj mora biti pri javnem naročilu namen in obseg evalvacije jasno opredeljen. Dobra evalvacija lahko nadomesti pomanjkljivosti pri monitoringu, zato lahko rečemo, da je pametneje nameniti poudarek (in denar) dvema do trem evalvacijam v sedemletnem finančnem obdobju EU kot pogostemu in obsežnemu monitoringu ter administrativnim kontrolam. Med obema načinoma porabe sredstev se pri monitoringu na ravni programa kaže tudi razlika v izbiri in številu ključnih kazalnikov na različnih ravneh izvajanja. V programu EZD je na ravni projekta število kazalnikov manjše (število udeležencev, geografska razpršenost), medtem ko je na ravni programa kazalnikov več – vsaj petdeset (Beati 2013) – in so neposredno povezani s cilji programa. V primeru spodbujanja razvoja NVO se na ravni projekta spremlja približno deset kazalnikov (število udeležencev aktivnosti, število izvedenih usposabljanj ipd.), na ravni razvojne prioritete pa le dva, na ravni OP RČV pa ostane le še kazalnik števila oseb, vključenih v aktivnosti OP RČV.

### 5.3 Monitoring in evalvacija na ravni razpisa in podprtih projektov

#### Program EZD

Posamezni razpisi načeloma niso predmet posebne evalvacije, saj EACEA izvede tudi več enakih razpisov (na leto), skupaj tako za vse sklope programa EZD izvede deset razpisov na leto. EACEA razpise redno spremlja s pomočjo monitoringa, s katerim se beležijo podatki, kot so število udeležencev, število projektnih partnerjev, količina dodeljenih sredstev ter geografski izvor organizatorja projekta in posameznih projektnih partnerjev. Obrazec za končno poročilo o projektu (primer srečanja med pobratenimi mesti) je dolg le šest strani, kot dokazilo o izvedbi projekta pa mu je treba priložiti listo prisotnosti s podpisi ter morebitne izdelke, kot so na primer publikacije, izdane v okviru projekta. Upravičenci v okviru projekta pošljejo le eno končno poročilo. (EACEA 2012b)

Kar zadeva kontrole, v programu EZD za večino projektov ni treba prilagati dokazil o nastalih stroških, kot so računi ali bančni izpisi, saj program omogoča financiranje na podlagi pavšalnih zneskov<sup>58</sup>, kar bistveno zmanjša količino administracije tako na strani upravičenca kot na strani EACEA, ki pregleduje končna poročila.

#### Strukturni skladi, OP RČV, spodbujanje razvoja NVO ter socialnega in civilnega dialoga

Namen (splošni cilj) razpisa za sofinanciranje projektov horizontalnih mrežnih NVO in regionalnih NVO stičišč je

*zagotoviti podporno okolje za NVO, da bodo aktivno prispevale k oblikovanju bolj kakovostnih ter trajnostno naravnanih politik, ter promocija nevladnega sektorja z namenom ozaveščanja širše in posebnih javnosti/ciljnih skupin (medijev, gospodarstva ter javne uprave) o pomenu in vlogi nevladnih organizacij. Konkretni cilji razpisa so:*

*1. podpora horizontalnim mrežam NVO na nacionalni ravni ter regionalnim NVO stičiščem, da bodo prispevale k bolj usklajenemu delovanju NVO na lokalni, regionalni, nacionalni ter EU ravni;*

---

<sup>58</sup> V primeru projektov, kot so srečanja predstavnikov pobratenih mest, se pavšal določi na podlagi števila udeležencev, pomnoženega s številom dni trajanja dogodka. K temu se prišteje še znesek za potne stroške, kjer se število udeležencev pomnoži s številom prepotovanih kilometrov v obe smeri po pavšalni tarifi. (Evropska komisija 2011c)

2. *podpora horizontalnim mrežam NVO na nacionalni ravni ter regionalnim NVO stičiščem, da bodo zagotavljale informacije in podporne storitve za NVO;*
3. *krepitev sodelovanja NVO v posvetovalnih procesih in povečanje možnosti vplivanja NVO na javne politike na različnih ravneh (lokalni, regionalni, nacionalni, EU);*
4. *ozaveščanje širše ter posebnih javnosti/ciljnih skupin (mediji, gospodarstvo, javna uprava) o pomenu in vlogi NVO v družbi;*
5. *podpora usposabljanju in izobraževanju zaposlenih in prostovoljcev horizontalnih mrežnih NVO ter NVO stičišč na regionalni ravni. (MJU 2008, 3)*

Ciljne vrednosti kazalnikov na ravni javnih razpisov sprva niso bile vnaprej določene, kar po oceni Računskega sodišča (2012b, 30) zmanjšuje možnost ocenjevanja posledic financiranja na ravni ministrstva. V poznejših razpisih je ministrstvo vse bolj natančno določalo število in vsebino kazalnikov, tako da so v javnem razpisu za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2010–2012 pričakovani rezultati opredeljeni za vsak projekt vnaprej, kar deluje izrazito „od zgoraj navzdol“ (*top-down*).<sup>59</sup> (MJU 2010) Določitev pričakovanih na ravni projektov in razpisa je koristna, ko gre za merjenje neposrednih rezultatov, na kar so osredotočeni tudi kazalniki, navedeni v besedilu razpisa. Žal ministrstvo zaradi neustreznih ključnih kazalnikov in neustreznih evalvacij na ravni programa oz. politike nima orodij za merjenje napredka na ravni ciljev. V reviziji sistema izvajanja kohezijske politike je bilo izpostavljeno pomanjkanje zaključnih evalvacij javnih razpisov, ki bi jih izvedla ministrstva, saj so te nujni pogoj za smotrno porabo sredstev, tako zaradi spremljanja doseganja ciljev kot zaradi priprave izhodišč za prihodnje aktivnosti. (Računsko sodišče 2012b, 30)

MJU je v letu 2008 naročilo evalvacijo javnega razpisa oz. osmih projektov, ki so bili potrjeni v okviru javnega razpisa za sofinanciranje projektov horizontalnih mrež NVO in regionalnih stičišč za leto 2008. Namen evalvacije je bil ugotoviti, kako uspešno so bili projekti izvedeni, kako so prispevali k doseganju ciljev OP RČV in kakšna je bila učinkovitost izvajalskega sistema. Izvajalec evalvacije (Pitija d.o.o.) je v poročilu opozoril na pomanjkanje ustreznih kazalnikov cilja na ravni razvojne prioritete ter na nesmiselnost nekaterih kazalnikov na ravni prednostne usmeritve „Spodbujanje razvoja NVO, socialnega in civilnega dialoga“. Sporni kazalnik meri število NVO, ki so izvajalke projektov, kar v praksi pomeni število sklenjenih

---

<sup>59</sup> Za seznam pričakovanih rezultatov posameznih projektov pri javnem razpisu za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga v obdobju 2010–2012 glej poglavje 10 priloge.

pogodb o sofinanciranju med MJU in NVO, ki je odvisno predvsem od tega, kako ministrstvo zastavi javni razpis. (Pitija 2009)

Pri evalvaciji razpisa so bile izpostavljene nekatere pomanjkljivosti, npr. kratko obdobje od objave razpisa do roka za oddajo prijavnice, kar je vplivalo na kakovost strateških načrtov, ki so bili obvezen del prijavnih obrazcev. Zahtevane informacije so se v različnih delih prijavnice prekrivale ter niso najbolje sledile logiki projektnega načrtovanja, saj se je npr. podroben opis dejavnosti zahteval pred predstavitvijo samega namena in ciljev projekta. (Pitija 2009) Med pomembnejše pomanjkljivosti po mojem mnenju spada pomanjkanje jasno določenih meril za dodeljevanje točk v postopku ocenjevanja prijavnice. Posledica tega je, da ocenjevalci vloge ocenjujejo glede na lastne izkušnje in standarde, brez skupno določenih meril.<sup>60</sup>

Spremljanje in poročanje je za upravičence v razpisih pomenilo precejšnjo administrativno obremenitev. Večina upravičencev ni imela zadostnih izkušenj, da bi izvedla kakovostno evalvacijo lastnega projekta, k čemur so prispevali tudi pomanjkljivi ali neustrezno opredeljeni kazalniki. (Pitija 2009) Ti so bili določeni na ravni projekta in navedeni tudi v pogodbah o sofinanciranju. Na splošno velja, da gre za kazalnike, ki dokazujejo izvedbo projekta, na primer število izvedenih seminarjev, publikacij ipd., v manjši meri pa so uporabljeni kazalniki kratkoročnih (učinka oz. vpliva) in dolgoročnih posledic (ciljev) spodbud.

MPJU je žal izvedlo le eno evalvacijo svojih razpisov, ker za to nima posebnih sredstev. Na področju strukturnih skladov ni skupnih smernic za izvajanje evalvacij v okviru ministrstev, prav tako pa med ministrstvi ni prenosa dobrih praks na tem področju. OU vmesne evalvacije še ni izvedel, medtem ko je bilo izvedenih več revizij. Predstavnica MPJU Polona Šega je v intervjuju povedala, da so revizije javnih razpisov za NVO izvedli OU, Evropsko računsko sodišče, Urad za nadzor proračuna (revizijski organ) ter Računsko sodišče RS. Za vsak razpis je bila izvedena najmanj ena revizija na leto, vse pa so bile osredotočene zgolj na pravilnost finančnega poslovanja in ne tudi na vpliv razpisov.

V centraliziranem sistemu financiranja je monitoring na ravni razpisov in projektov omejen na merjenje najosnovnejših kazalnikov, kar z drugimi poenostavitvami postopka prijave projektov in financiranja pomeni manjšo administrativno obremenitev tako za upravičence kot za izvajalsko agencijo. Razpisi za NVO so popolno nasprotje, saj je poročanje bolj pogosto in

---

<sup>60</sup> Glej tabelo 4: Primer ocenjevalnih meril na področju identifikacije in opisa deležnikov.

veliko bolj obsežno kot pri programu EZD. Pri zbiranju velikega števila podatkov o porabi sredstev s kazalniki, ki kažejo predvsem neposredne rezultate, se pojavlja težava, da to odločevalcem ne koristi pri boljšem ravnanju s sredstvi in s tem doseganju večje uspešnosti. To pomeni, da je treba del sredstev, namenjenih za administrativne kontrole in monitoring na ravni projektov, usmeriti na višjo raven, in sicer za strateško načrtovanje in evalvacijo politike oz. programa.

#### **5.4 Primerjava M&E v obeh sistemih**

Na podlagi dokumentov, ki opisujejo proces načrtovanja, lahko vidimo, da je pri programu EZD celoten proces potekal bolj strateško in pragmatično, kar je razumljivo, saj je tovrstno načrtovanje programov na ravni EU nekaj običajnega. To pomeni, da poteka po bolj ali manj ustaljenem načinu, uradniki imajo veliko izkušenj, posvetovalne sestanke in ankete pa praviloma izvajajo izkušeni zunanji strokovnjaki, najeti s strani Evropske komisije. Informacije, zbrane v okviru moderiranih razprav, je veliko lažje obdelati in pozneje upoštevati pri načrtovanju novega programa. Izsledki posvetovanj o programu EZD so v strnjeni obliki dostopni na spletni strani Evropske komisije, kar je zelo pomembno z vidika deležnikov in širše javnosti. V Sloveniji splošnega pristopa do vključevanja deležnikov nimamo, zato je raven njihove vključenosti in način njihovega sodelovanja odvisen od ministrstva ali celo od skupine uradnikov, ki so zadolženi za načrtovanje posameznega programa. MJU bi lahko v tem primeru uvrstili med nosilce dobrih praks, ko gre za načrtovanje razpisov za NVO in upoštevanje interesov NVO, saj je bilo v ta namen izvedenih več posvetovalnih delavnic.

Če primerjamo število evalvacij, ki so bile izvedene za program EZD, in evalvacije slovenskih razpisov za NVO iz strukturnih skladov, lahko vidimo, da slednjih praktično ni. Čeprav je EZD samostojen program z veliko večjim proračunom, razpisi iz strukturnih skladov pa pomenijo specifičen cilj znotraj razvojne prioritete enega izmed operativnih programov, je evalvacija v obeh primerih enako pomembna. Spremljanje kazalnikov šele na ravni prednostne usmeritve in OP za potrebe izvajalcev razpisov za NVO nikakor ni uporabno, posebej zato, ker gre zgolj za objavo vrednosti kazalnikov brez vsebinske analize, kar ne more imeti posebne vrednosti niti za OU. Na ravni razvojne prioritete „Institucionalna in administrativna usposobljenost“ (ki za področje razpisov za NVO vsebuje le kazalnike neposrednih rezultatov) je kakovostna analiza v poročilu (MGRT 2012b, 117–119) namenjena predvsem OU. Tovrstna poročila ne vsebujejo povratnih informacij, ki bi izvajalcem



pomagale pri nadaljnjem delu, saj ne gre za evalvacijo, ampak za poročilo, ki načeloma povzema podatke, zbrane s pomočjo monitoringa. Medtem ko v Sloveniji še čakamo na vmesno evalvacijo, ki bo lahko kmalu uporabljena kot zaključna evalvacija, so bili rezultati vmesne evalvacije za program EZD (ECORYS 2011) objavljeni že leta 2011.

Medtem ko iz letnih poročil o izvajanju OP ne moremo razbrati, ali je program sofinanciranja NVO dejansko uspešen, nam vmesna evalvacija EZD dokaj jasno predstavi sklepe o uspešnosti programa, ki so podkrepjeni z empiričnimi podatki in analizo. Čeprav so bili v primeru strukturnih skladov nekateri kazalniki močno preseženi, je njihova uporabna vrednost zelo majhna, saj merijo le število oseb, vključenih v usposabljanje, torej neposredni rezultat. Pri evalvaciji programa EZD so sodelovali vsi pomembnejši deležniki, tj. Evropska komisija, upravičenci, info točke in strokovnjaki. Poročilo odgovarja na konkretna vprašanja, povezana z organizacijsko strukturo in načinom izvajanja, podani pa so tudi konkretni predlogi za izboljšanje programa. Ker je bila vmesna evalvacija izvedena na polovici finančnega obdobja, je lahko Evropska komisija zaključke evalvacije uporabila pri snovanju programa za novo finančno obdobje 2014–2020<sup>61</sup>. V Sloveniji kakovostnih evalvacij za področje sofinanciranja NVO praktično ni. Izvedena je bila ena evalvacija začetnega razpisa za NVO, pa še ta na pobudo MJU. Edini organ, ki je izvedel vrsto zadevnih evalvacij na področju strukturnih skladov v Sloveniji, je Računsko sodišče, ki za to neposredno sploh ni zadolženo, ampak bi moral za to poskrbeti OU.

Med obema sistemoma pa obstajajo tudi podobnosti, kot so kompleksni prijavnimi obrazci in poudarek na neposrednih rezultatih, čeprav lahko iz razpisne dokumentacije, poročil in intervjujev sklepamo, da je ta problem v primeru strukturnih skladov večji. Količina obrazcev in obseg poročanja pri razpisih za NVO iz strukturnih skladov nista sorazmerna z vrednostjo projektov, priprava in pregledovanje tako obsežnih poročil pa odžirata čas in zahtevata delo, ki bi bilo lahko koristneje uporabljeno v druge namene. V primeru strukturnih skladov se tako na ravni projektov zbira velika količina podatkov o najrazličnejših kazalnikih, ki so določeni za vsak posamezen projekt, vendar se teh informacij ne spremlja na višji ravni (od približno desetih kazalnikov na ravni projekta se na ravni prednostne usmeritve spremlja le eden – število oseb, vključenih v usposabljanje). Pri programu EZD se na ravni posameznih projektov spremlja manjše število podatkov, medtem ko se na ravni programa, še posebej v

---

<sup>61</sup> Za informacije o novem programu EZD glej predlog uredbe Sveta o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za obdobje 2014–2020 (Evropska komisija 2011b).

okviru evalvacij, spremlja večje število kazalnikov, ki so podlaga za oceno ustreznosti, učinkovitosti, uspešnosti in vpliva programa.

Če povzamemo, se v okviru strukturnih skladov redno zbira velika količina informacij o kazalnikih in vsako leto se objavi poročilo o izvajanju OP, skupni izkupiček v smislu uporabnosti zbranih informacij pa je bolj klavrn. Na ravni EU se informacije zbirajo veliko bolj smotrno, z namenom, da bi čim bolj koristile odločevalcem pri upravljanju, kar se odraža v kakovosti in časovni umestitvi evalvacijskih poročil.

## **6 PRIMERJAVA UČINKOVITOSTI IN USPEŠNOSTI DELOVANJA STRUKTURNIH SKLADOV Z DELOVANJEM PROGRAMOV EU**

### **6.1 Program EZD**

Vmesna evalvacija je v prvi vrsti potrdila smotrnost programa EZD in s tem odgovorila na vprašanje, ali je sploh smiselno nadaljevati izvajanje programa, če ta ne bi naslavljal konkretnih potreb ciljne skupine in ne bi prispeval k uresničevanju zastavljenih ciljev. V skladu z ugotovitvami evalvacije naj bi program pozitivno vplival na sodelovanje civilne družbe pri oblikovanju politik in strategij v povezavi z drugimi pobudami in programi EU ter s tem prispeval k doseganju zastavljenih ciljev. Priporočila se nanašajo prav na slednje, ki naj bi bili zelo splošni in ambiciozni. (ECORYS 2011) V prihodnje bi bilo treba vzpostaviti močnejšo povezavo med vsebino programa in družbenimi vprašanji, ki so jih izpostavili državljani, ter zagotoviti dopolnjevanje programa s ključnimi strategijami EU. (Evropska komisija 2011a)

Povpraševanje po programu je veliko, saj se je število prijavnice za projekte skozi leta povečevalo. Zaradi omejenih sredstev je bilo podprtih manj projektov, večina prijaviteljev pa je mnenja, da bi bile lahko dotacije večje oz. bolj primerljive z drugimi programi Evropske komisije. (ECORYS 2011) Kljub temu naj bi sedanji program s financiranjem tako manjših projektov kot večjih organizacij, ki podpirajo krepitev zmogljivosti (angl. *capacity building*), zagotavljal dobro ravnotežje in dobro stroškovno učinkovitost. Poročilo poziva k iskanju ustreznega ravnotežja med zagotavljanjem podpore večjim organizacijam, ki delujejo na evropski ravni, in manjšim projektom, ki prvič sodelujejo v programu – eno izmed priporočil

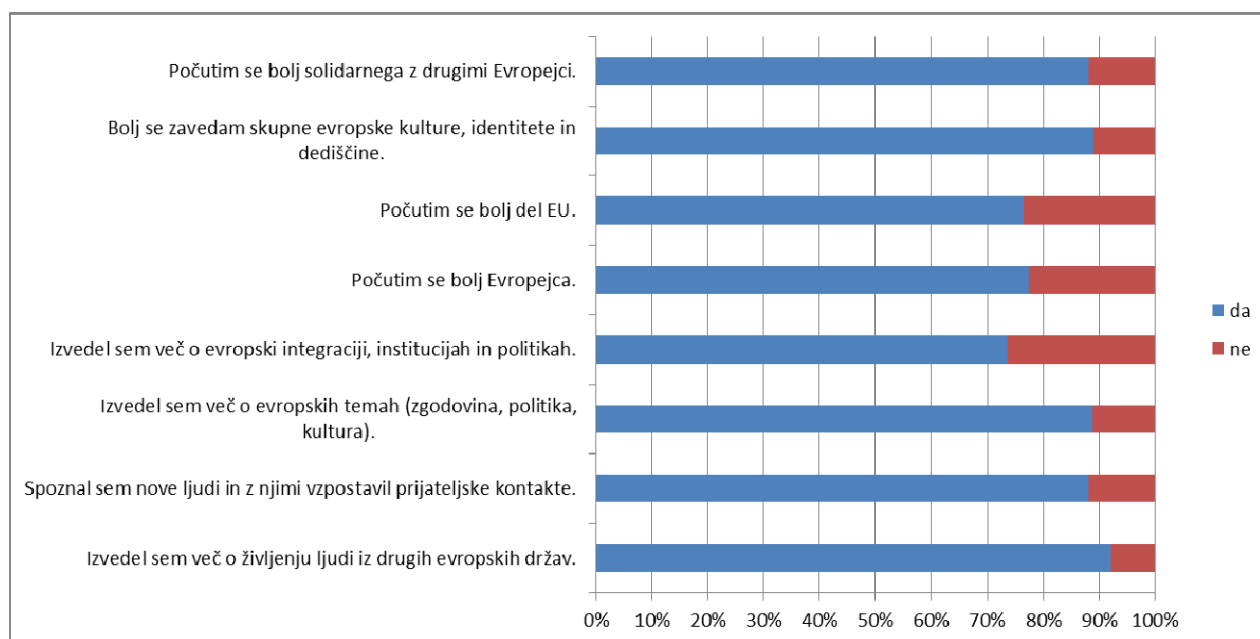
tako predvideva sofinanciranje projektov za krepitev zmogljivosti tudi za manjše organizacije. (Evropska komisija 2011a)

Izvajalska struktura se je izkazala za učinkovito, ločitev dela med Evropsko komisijo in izvajalsko agencijo EACEA pa je bila med deležniki dobro sprejeta. (ECORYS 2011) V okviru vmesne evalvacije je bilo ocenjeno tudi delovanje kontaktnih točk za program EZD, ki jih je več kot 77 % vprašanih ocenilo kot uporabne. (Evropska komisija 2011a, 7–8) Priporočila za večjo učinkovitost programa vključujejo stalno pregledovanje strukture in vsebine prijavnih obrazcev, ki naj se v prihodnje še bolj poenostavijo. S strani upravičencev je bila izpostavljena potreba po večji konsistentnosti ciljev, poenostavljenih obrazcih ter kakovostnih povratnih informacijah o projektnih vlogah. (Evropska komisija 2011a) Priporočila iz evalvacije EACEA (COWI 2009) pa so bila: večja vključenost prijaviteljev in upravičencev ter merjenje njihovega zadovoljstva z delovanjem programa, nadaljnje iskanje možnosti za poenostavitve in sinergije, izboljšanje informacijskega sistema, zagotavljanje boljših povratnih informacij Evropski komisiji glede izvajanja programa in doseganja ciljev ter analiza problemov pri zamudah z izplačili in izdelava akcijskega načrta za odpravo teh problemov.

O dolgoročnem vplivu programa EZD lahko sklepamo na podlagi rezultatov ankete med sodelujočimi v programu, kjer je 53 % udeležencev imelo namen organizirati samostojne dogodke, 45 % od njih pa naj bi s pomočjo sodelovanja v programu razvilo zamisli za svoje dogodke. (Evropska komisija 2011a, 8–9) Podprti projekti tako vplivajo na izvajanje podobnih aktivnosti v prihodnje, kar je dobro za zagotavljanje trajnosti pozitivnih učinkov programa. Za večji vpliv programa je treba zagotoviti večjo vključenost lokalnih oblasti in drugih oblikovalcev politik v projektne aktivnosti in organizacijo dogodkov, saj pomanjkanje politične volje in zanimanja s strani medijev predvsem na nacionalni ravni omejuje domet podprtih projektov in s tem zavira doseganje ciljev programa EZD. (ECORYS 2011) Z evalvacijo se podpirajo prizadevanja za boljše merjenje vpliva projektov ter zagotavljanje povratnih informacij s strani upravičencev in kontaktnih točk EZD z namenom natančnejšega ocenjevanja vpliva programa. (Evropska komisija 2011a)

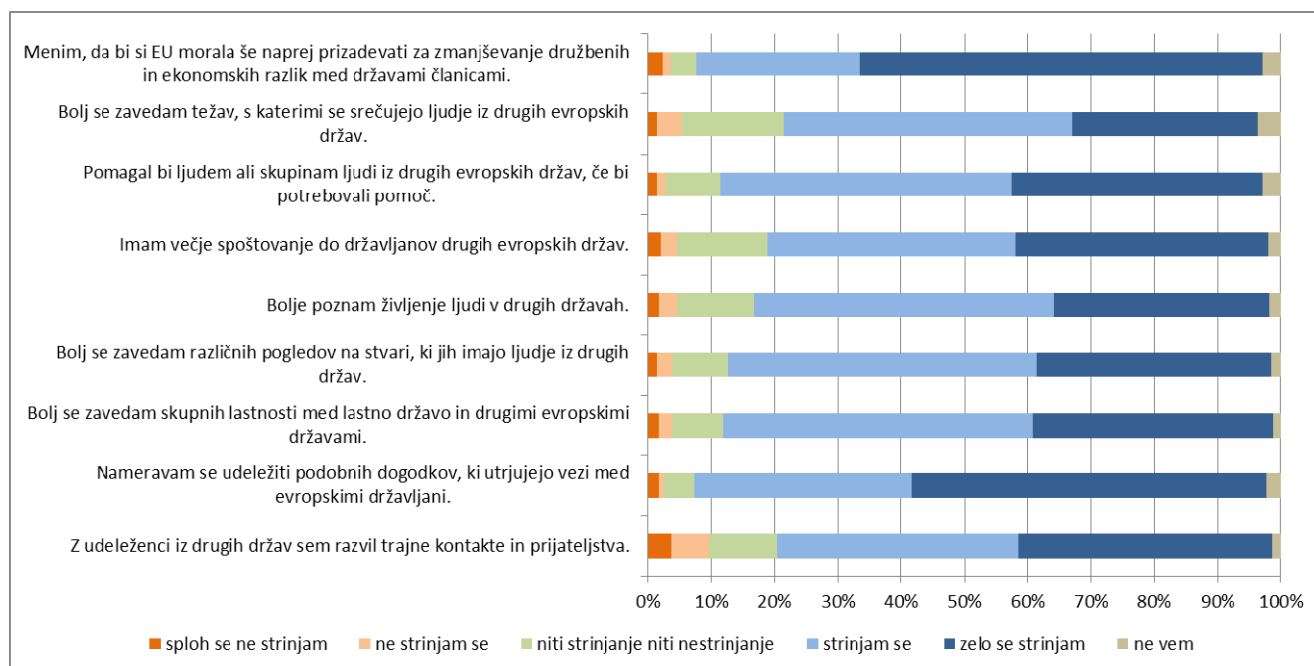
Uspešnost (konkretnega) programa pri doseganju ciljev je temeljila na anketi med udeleženci dogodkov, sofinanciranih s strani programa EZD, ki je med drugim prinesla rezultate, ki so prikazani na slikah 6.1 in 6.2.

Slika 6.1: Se kot posledica sodelovanja na dogodku strinjate z naslednjimi trditvami?



Vir: PPMI, Euréval (2013).

Slika 6.2: Kako bi se kot posledica sodelovanja na dogodku opredelili do spodnjih trditev?



Vir: PPMI, Euréval (2013).

V skladu z informacijami vmesne evalvacije Evropska komisija (2011a) in izvajalska agencija (Beati 2013) izvajanje programa ocenjujeta kot uspešno, saj naj bi bili izpolnjeni tako operativni cilji programa kot pričakovanja upravičencev. Med slednjimi je tudi precejšnje število novih upravičencev, ki prvič sodelujejo v programu. Čeprav prihajajo nosilci projektov večinoma iz držav zahodne Evrope, je geografska porazdelitev udeležencev v projektih bolj enakomerna. Na podlagi evalvacije naj bi bil učinek programa najbolj opazen na področju podpore in krepitev zmogljivosti NVO, pri spodbujanju partnerstev med mesti ter pri pozitivnih učinkih učenja, medsebojnega razumevanja in identifikacije z EU, ki jih program podpira. (Evropska komisija 2011a, 8–9)

Če ob upoštevanju postavljenih hipotez preučimo centralizirani sistem porabe sredstev, lahko trdimo, da je administrativna obremenitev sodelujočih v programu v primerjavi z drugimi razpisi relativno majhna (Šerc 2013). Iz poenostavitve financiranja, ki omogočajo predplačila, pavšalni izračun stroškov, elektronske prijavnice ipd., sta razvidna prizadevanje za zmanjšanje administrativne obremenitve ter sposobnost prilagajanja sistema na potrebe upravičencev. Rok za izplačilo sredstev upravičencem s strani EACEA znaša 30 dni. (Beati 2013) Ne nazadnje nas zanima, ali so rezultati programa skladni z željami in pričakovanji financerja ter deležnikov. Ker so bili cilji programa zastavljeni zelo ambiciozno in široko, na njihovo uresničevanje vplivajo tudi drugi dejavniki, ki so zunaj nadzora financerja, pa tudi obseg sredstev v finančnem obdobju 2007–2013 je skromnejši v primerjavi z drugimi programi Evropske komisije. Kljub temu vmesna evalvacija potrjuje, da se program izvaja v skladu s pričakovanji in predvidenimi ciljnim vrednostmi glede števila podprtih projektov. Povpraševanje po financiranju tovrstnih projektov je veliko, zato bi bilo koristno v naslednjem finančnem obdobju povečati obseg sredstev. Podprte aktivnosti prispevajo k doseganju ciljev, pri čemer so nekateri bolj zastopani od drugih, za enakomernejše doseganje ciljev programa pa so potrebne le minimalne spremembe podprtih aktivnosti. (Ecorys 2011)

## **6.2 Sistem strukturnih skladov v Sloveniji**

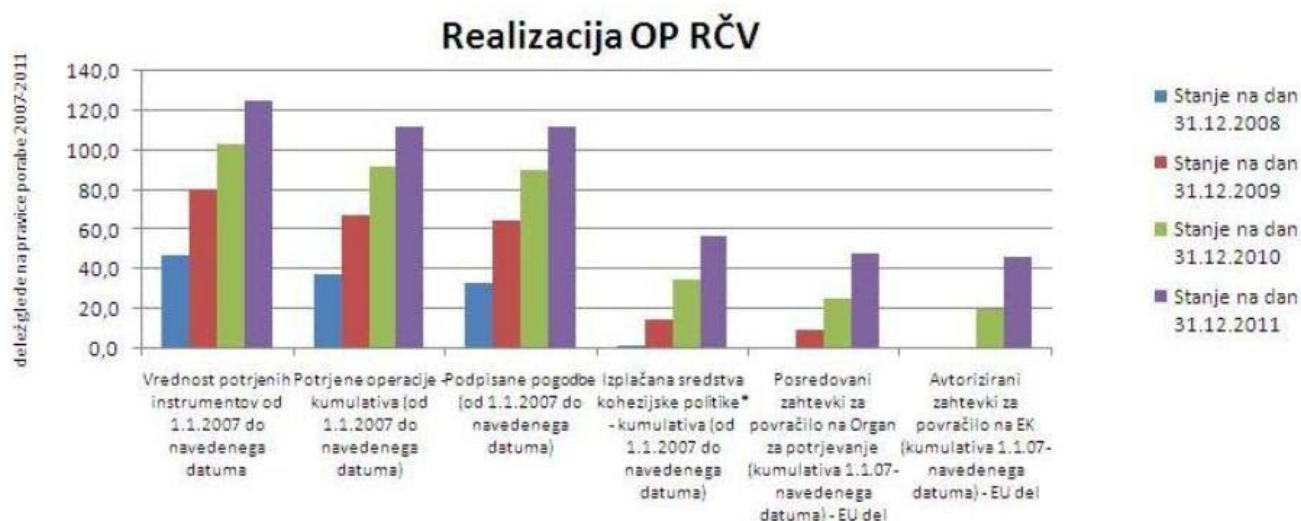
Pri spremljanju izvajanja kohezijske politike v Sloveniji sta monitoring in evalvacija do neke mere vključena v sistem kontrol. Obstaja več vrst kontrol, ki so lahko vsebinske ali finančne, čeprav je večji poudarek vsekakor na preverjanju finančnih vidikov izvajanja projektov.

Iz poročila Računskega sodišča RS o stroških kontrol pri črpanju evropskih sredstev iz strukturnih skladov je razvidno, da so stroški kontrole v Sloveniji izjemno visoki. Če

primerjamo stroške kontrol za OP RČV do konca leta 2009, ti znašajo kar 10 % vseh pridobljenih evropskih sredstev. Problematično je, da 95 % evropskih sredstev, pridobljenih do konca leta 2009, pomenijo predplačila, ki jih EU nakaže, ne da bi ji država morala predložiti zahtevek za plačilo na podlagi stroškov. Če torej primerjamo stroške kontrol za povračilo sredstev iz EU glede na sredstva, pridobljena na podlagi vmesnih zahtevkov za plačilo, znašajo stroški kontrol kar 199 %, kar pomeni, da smo za kontrole porabili dvakrat več denarja, kot smo ga na podlagi zahtevkov za plačilo prejeli iz EU. (Računsko sodišče 2011b, 23–26) Ta številka v začetnih fazah programskega obdobja sicer ne odraža najbolj dejanskega stanja, je pa iz tega med drugim razvidno, da postopek povračil in izplačil iz proračuna EU na začetku programskega obdobja poteka zelo počasi. Visoki stroški kontrol izkazujejo spremljanje izvajanja velikega števila projektov, za katere pa OU še ni vložil zahtevkov za plačilo. Začetne zamude pri posredovanju zahtevkov za povračila in zahtevkov za plačilo so prikazane tudi na sliki 6.3.

Organ za potrjevanje je Evropski komisiji prve zahtevke za plačilo poslal šele v letu 2009. Med naloge organa za potrjevanje spada tudi preverjanje, ali je izkaz o izdatkih natančen in ali so prijavljeni izdatki v skladu z veljavnimi pravili EU in nacionalnimi pravili ter ali so ti izdatki nastali na podlagi projektov, ki so bili izbrani za financiranje. To pomeni, da mora organ za potrjevanje preveriti stvari, ki jih je pred tem preverilo že posredniško telo in pozneje OU. Poleg tega je revizijski organ v svojem poročilu o opravljeni sistemski reviziji organu za potrjevanje priporočil, naj zaradi zagotavljanja kakovosti informacij, ki jih prejema od posredniških teles in OU, začne izvajati preverjanja na kraju samem, ki jih izvajajo že posredniška telesa in OU. (Računsko sodišče 2011b, 41)

Slika 6.3: Realizacija OP RČV do konca leta 2011<sup>62</sup>



Vir: MGRT (2012c).

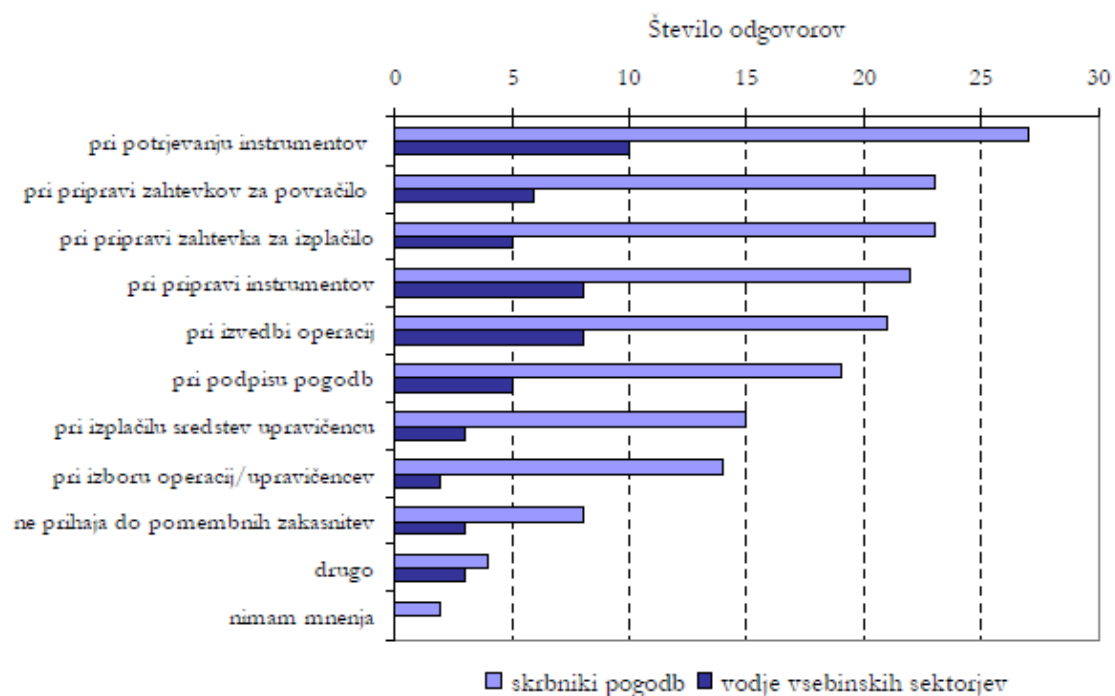
Rezultati ankete Računskega sodišča (2012b) so pokazali, da prihaja pri izvajanju kohezijske politike do zamud. Večina vodij sektorjev in skrbnikov pogodb je menila, da do največjih zamud prihaja predvsem pri pripravi in potrjevanju javnih razpisov, pri izvedbi projektov ter pri pripravi ZZI in ZZP. Manj kot 5 % anketirancev je menilo, da do zamud pri izvajanju kohezijske politike ne prihaja.

Anketa Računskega sodišča (2012b) je pokazala, da je kar 69 % upravičencev moralo dopolniti predložene zahtevke za izplačilo. Najpogostejši razlogi za to so bili nejasna navodila, pogoste menjave kontrolorjev in različne interpretacije upravičenih stroškov. (Računsko sodišče 2012b, 33)

Na podlagi podatkov iz informacijskega sistema ISARR je razvidno, da je bilo zavrženih 23 % zahtevkov za povračilo. Najpogostejši razlogi za to so administrativne napake, neupravičenost izdatkov, ugotovitve kontrol in revizij ter medsebojno neusklajeni finančni podatki zaradi razlik v zaokroževanju informacijskih sistemov ISARR in IS-PA2007. V letu 2011 je bilo zaradi neusklajenosti informacijskih sistemov zavrženih kar 12 % vseh zavrženih zahtevkov za povračilo. (Računsko sodišče 2012b, 42)

<sup>62</sup> Ob koncu leta 2009 in v prvi polovici leta 2010 je bilo stanje pri črpanju sredstev v okviru OP RČV zaskrbljujoče, saj je dinamika pri pripravi zahtevkov za povračilo močno zaostajala za izplačili iz državnega proračuna. V ta namen je bil pripravljen načrt za pospešitev črpanja sredstev iz Evropskega socialnega sklada za obdobje 2010–2013. Do konca leta 2010 se je črpanje že nekoliko izboljšalo, v letu 2011 pa se je uspešna dinamika črpanja nadaljevala. Delež certificiranih oziroma posredovanih zahtevkov za plačilo glede na izplačila iz državnega proračuna (EU del) je konec leta 2011 znašal že 78 % oziroma 84,6 %. S tako dinamiko črpanja se je zmanjšalo tveganje za izgubo sredstev. (MGRT 2012b, 43, 44)

Slika 6.4: Pogostost zamud po mnenju vodij vsebinskih sektorjev in skrbnikov pogodb

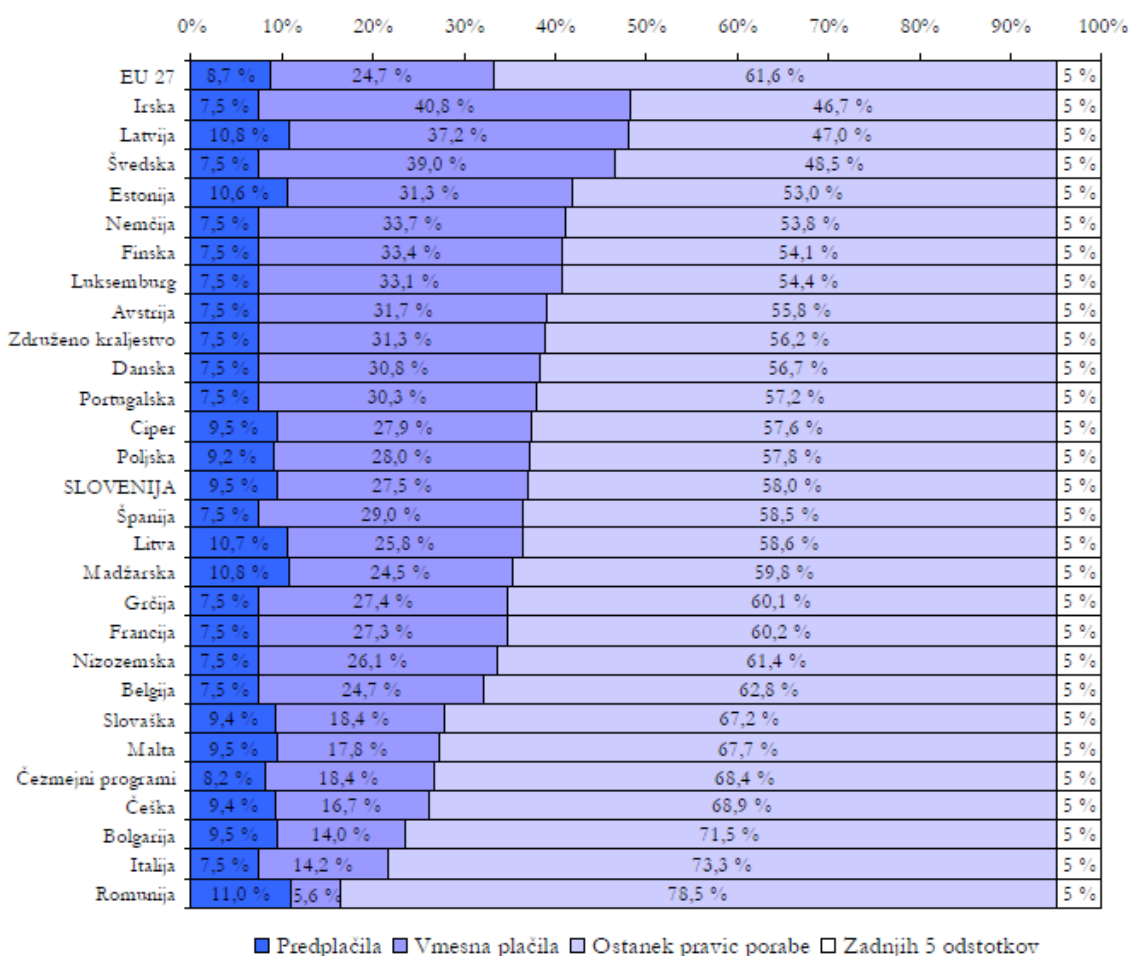


Vir: Računsko sodišče (2012b, 43).

Po podatkih Evropske komisije je bila Slovenija konec leta 2011 med državami članicami glede na delež že porčrpanih sredstev nekje v povprečju, kot prikazuje slika 6.5. Vendar je pri ugotavljanju uspešnosti sistema izvajanja kohezijske politike poleg tega, koliko sredstev uspemo pridobiti iz evropskega proračuna, pomembno predvsem, kaj smo s temi sredstvi dosegli. (Računsko sodišče 2012b)



Slika 6.5: Skupna izplačila predplačil in vmesnih plačil državam članicam EU ob koncu leta 2011 (primerjava s pravicami porabe za programsko obdobje 2007–2013)



Opomba: del izplačil se državam članicam Evropske unije nakaže tudi za čezmejne programe.

Vir: Računsko sodišče (2012b, 19).

Glavna težava vzpostavljenega sistema kontrol v Sloveniji je nepotrebno podvajanje aktivnosti. Za učinkovit sistem je dovolj, da se po vsebini enake kontrolne aktivnosti izvedejo enkrat, izsledki teh aktivnosti pa morajo biti dostopni drugim organom, ki izvajajo kontrole, da se lahko izognejo podvajanju enakih nalog. Podvajanje se namreč začne že pri pisanju priročnikov za izvajanje kohezijske politike v različnih posredniških telesih, ki pa pri tem med seboj ne sodelujejo. Posredniška telesa so morala za vsak razpis (t. i. instrument) pred objavo v Uradnem listu pridobiti soglasje OU, medtem ko to za razpise iz nacionalnih sredstev ni potrebno. Gre za dodatno aktivnost v okviru izvajanja kohezijske politike, ki jo OU opravlja na podlagi določil slovenske uredbe o izvajanju. Da lahko OU potrdi javni razpis, pa mora

preveriti iste stvari, ki jih v skladu s slovensko uredbo o izvajanju preverijo že posredniška telesa. (Računsko sodišče 2011b, 32–36)

Administrativne kontrole pomenijo največji delež stroškov pri upravljanju s sredstvi iz strukturnih skladov (glej sliko 15). Sistem izvajanja administrativnih kontrol, ki zajemajo pregled upravičenih stroškov pri upravičencih med izvajanjem projektov, se med posredniškimi telesi razlikuje. V nekaterih primerih te kontrole izvajajo skrbniki pogodb, v nekaterih primerih posebni kontrolorji, ponekod pa oboji, kar povečuje možnost, da se njihove naloge prekrivajo. Po izplačilu sredstev upravičencu s strani posredniškega telesa mora to pripraviti zahtevek za povračilo in ga poslati OU oz. organu za potrjevanje (glej sliko 4.7). Obveznost priprave zahtevkov za povračilo v evropskih predpisih ni predvidena, temveč je bila uvedena s slovensko uredbo o izvajanju. Za celotno programsko obdobje naj bi po ocenah Računskega sodišča skupni stroški priprave zahtevkov za povračilo znašali kar 2 milijona evrov. Po navedbah anketirancev je razlog za tako visoke stroške predvsem čas, ki se v različnih organih porabi za usklajevanje podatkov zaradi administrativnih napak pri vnosu v informacijski sistem ter zaradi neusklajenosti informacijskih sistemov ISARR, ki ga uporabljajo OU in posredniška telesa, ter MFERAC, ki ga uporablja organ za potrjevanje. Na visoke stroške vpliva tudi čas, potreben za pripravo obsežne dokumentacije, ki so jo posredniška telesa dolžna predložiti ob zahtevku za povračilo za vsak odobren projekt (t. i. operacijo) posebej.<sup>63</sup> (Računsko sodišče 2011b, 38)

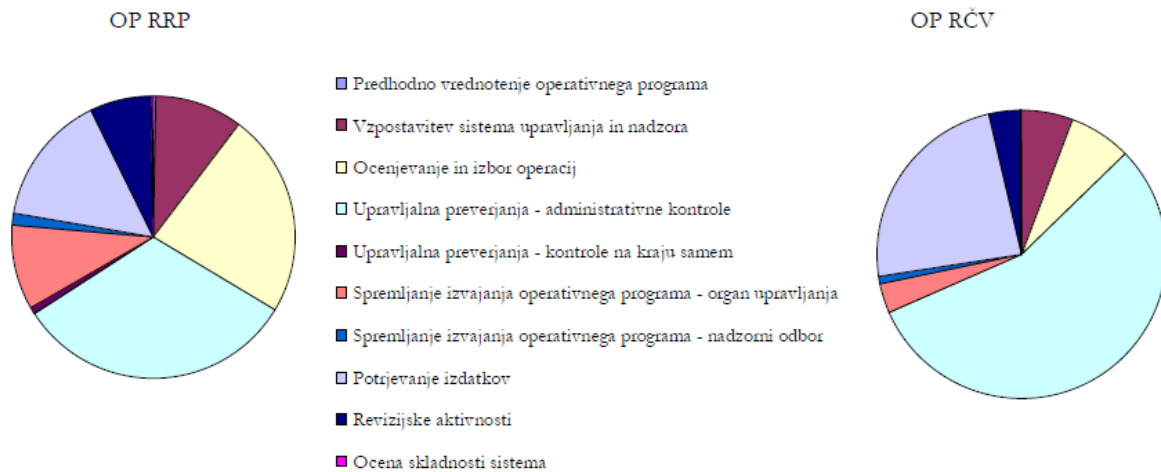
Stroške zvišuje tudi podvajanje pri izvajanju kontrol na kraju samem, kjer OU preverja stanje izvajanja projekta na terenu, pri samem upravičencu. Podobna preverjanja namreč izvajajo posredniška telesa, ki so pregledala 14 % vseh upravičencev, medtem ko jih je OU pregledal 2 %. V primeru MPJU so bila preverjanja na terenu izvedena za vse upravičence javnega razpisa (100 %). Ker preverjanja, ki so jih izvedla posredniška telesa, uradno niso bila priznana kot kontrole na kraju samem, je OU enake aktivnosti izvajal še enkrat.<sup>64</sup> (Računsko sodišče 2011b, 39)

---

<sup>63</sup> Pri javnem razpisu je bilo treba obvezno priložiti odločitev proračunskega uporabnika o dodelitvi sredstev, kopijo podpisane pogodbe o sofinanciranju, kopijo objave javnega razpisa v Uradnem listu, sklep OU o potrditvi instrumenta in dokument OU o imenovanju posredniškega telesa. Kadar je bilo v okviru enega razpisa potrjenih več projektov, je bilo treba enake dokumente prilagati večkrat, v nekaterih primerih tudi več kot dvestokrat. Te dokumente je bilo treba predložiti tako v elektronski kot v pisni obliki, saj smernice organa za potrjevanje predložitev dokumentacije zgolj v elektronski obliki predvidevajo le v primerih, ko je seznam računov daljši od 50 strani. (Računsko sodišče 2011, 38–39)

<sup>64</sup> S spremembami slovenske uredbe o izvajanju je lahko OU izvajanje kontrol na kraju samem prenesel na posredniška telesa, vendar je moral pri tem izvesti dodatne kontrole, s katerimi se preveri učinkovitost in pravilnost izvajanja kontrol s strani posredniških teles.

Slika 6.6: Predvidena struktura stroškov v programskem obdobju 2007–2013



Vir: (Računsko sodišče 2011b, 31).

Pri poročanju o izvajanju operativnega programa so posredniška telesa dolžna poročati ločeno za evropska sredstva in nacionalno udeležbo. Za nacionalna sredstva so predvidene različne oblike poročanja, vendar se poročila razlikujejo po vsebini, so namenjena drugim uporabnikom in tudi časovno ne sovpadajo s pripravo letnega poročila o izvajanju operativnih programov. (Računsko sodišče 2011b, 41) V tem primeru večinoma ne gre za podvajanje istih podatkov, se pa zastavlja vprašanje, ali bi bilo mogoče različne načine poročanja poenotiti in s tem zmanjšati administrativno obremenjenost s poročili. Vsekakor bi bilo več koristi od vmesnega evalvacijskega poročila kot od vsakoletnih poročil o izvajanju OP.

Do nadaljnjega podvajanja prihaja tudi pri izvajanju revizij. T. i. systemske revizije, katerih namen je preverjanje učinkovitosti sistema, so v nekaterih primerih podobne tistim, ki se že predhodno izvedejo pri oceni skladnosti sistema, ki izhaja iz določil evropskih predpisov. Prav tako se revizije izvajajo tako s strani revizijskega organa kot s strani notranjih revizijskih služb na ministrstvih, ki jih k temu obvezuje nacionalna zakonodaja. (Računsko sodišče 2011b, 42) Tovrstne notranje revizije se izvajajo, čeprav je že sprotno pregledovanje zahtevkov za izplačilo in preverjanje na terenu po obsegu in vsebini povsem primerljivo z aktivnostmi, ki se izvedejo v okviru revizije.

Če povzamemo, so kontrolne aktivnosti opredeljene tako v evropski kot v nacionalni zakonodaji, in ker med seboj niso usklajene, se izvajajo ločeno. Aktivnosti se med seboj prekrivajo in podvajajo, pri čemer pretežni del podvajanj izhaja iz načina implementacije

zahtev evropskih predpisov v nacionalno ureditev, težave in podvajanje dela pa povzročata tudi neuskkljenost informacijskih sistemov ISARR in MFERAC.

*Zaradi obsežnega seznama obstoječih predpisov in navodil, ki urejajo izvajanje kohezijske politike v Republiki Sloveniji, in zaradi nenehnih sprememb v sistemu upravljanja in nadzora ter priprave podobnih izvedbenih dokumentov pri več različnih institucijah so stroški vzpostavitve sistema upravljanja in nadzora višji, kot bi lahko bili. (Računsko sodišče 2011b, 43)*

Poudariti je treba, da gre pri administrativnih kontrolah in revizijah predvsem za preverjanje finančnega vidika projektov ter v manjši meri za preverjanje vsebinskega vidika, pri čemer je poudarek predvsem na neposrednih rezultatih in manj na dolgoročnih učinkih projektov. Tovrstne kontrole torej niso strateško usmerjene in ne pripomorejo bistveno k vsebinski evalvaciji programa, ki bi bila podlaga za ustvarjanje bolj kakovostnih programov in politik. V praksi so vsebinske evalvacije programov in politik bolj stranski proizvod različnih drugih kontrol in revizij kot glavni cilj monitoringa.

Če vzamemo pod drobnogled glavni informacijski sistem za spremljanje, poročanje in izvajanje OP (ISARR), je iz poročila Računskega sodišča (2011a) razvidno, da je ta sistem, namesto da bi delo poenostavil in zmanjšal obseg administracije strukturnih skladov, s svojo slabo zasnovano povzročil še več dela in tudi nekatere nepravilnosti.

Informacijski sistem za podporo procesov spremljanja, izvajanja in poročanja projektov kohezijske politike v Sloveniji ni enoten, ampak je sestavljen iz treh informacijskih rešitev, in sicer: ISARR na MGRT kot organu upravljanja, MFERAC na Ministrstvu za finance in IS-PA2007 na Ministrstvu za finance kot organu za potrjevanje. Računsko sodišče se je pri reviziji osredotočilo na učinkovitost in pravilnost poslovanja SVLR na področju informacijskega sistema za spremljanje, poročanje in izvajanje OP (ISARR), in sicer v obdobju od začetka leta 2009 do aprila 2011. Iz revizije je razvidno, da je prišlo do nekaterih nepravilnosti že med samim javnim naročilom za sistem ISARR.<sup>65</sup> Aktivnosti in predvideni rezultati so bili v študiji izvedbe investicije, ki jo je predložil izvajalec, zapisani tako okvirno, da ni mogoče ugotoviti, kaj naj bi bilo narejeno in od kod izvirajo ocene stroškov za izvedbo. (Računsko sodišče 2011a)

---

<sup>65</sup> SVLR je izvedla javno naročilo za izdelavo investicijske dokumentacije za projekt z vrednostjo 2.500.000 evrov. Zunanji izvajalec je nato stroške investicije ocenil na 3.798.274 evrov, ko pa je bil zaradi določil Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ izbran za izdelavo dodatne investicijske dokumentacije, je vrednost investicije znašala že okroglih 4.000.000 evrov.

Slabo delovanje glavnega informacijskega sistema za pregled nad rezultati financiranja iz strukturnih skladov je še bolj problematično zaradi nedoslednosti pri izvedbi javnega naročila za ISARR. Vloga izbranega ponudnika bi namreč morala biti zavrnjena že v postopku pregledovanja popolnosti vlog, saj ponudnik ni ustrezno navedel sodelavcev z zahtevanimi sposobnostmi.<sup>66</sup> Prav tako je naročnik, tj. SVLR, v javnem naročilu določil nekatere pogoje, ki so bili neutemeljeno omejevalni z vidika zagotavljanja konkurence. Tak pogoj je bil na primer, da mora biti pri izvajalcu zaposlen strokovnjak za evropske vire financiranja z vsaj dveletnimi izkušnjami, čeprav je naročnik tisti, ki mora dobro poznati evropske vire financiranja, ne pa ponudnik, ki izdeluje računalniške programe in aplikacije. Javno naročilo je vsebovalo tudi zahteve glede izvajanja referenčnih projektov s področja finančnega monitoringa, s čimer je prav tako izpostavilo vsebino, za katero je odgovoren naročnik. (Računsko sodišče 2011a)

SVLR je zaradi opozoril o težavah pri delovanju ISARR naročila „izdelavo posnetka stanja na projektu ISARR s pripravo in izvedbo ukrepov za pospešeno reševanje problemov v delovanju informacijske rešitve“. Zunanji izvajalec je med drugim opozoril na zastarelo in s tehnološkega vidika neustrezno razvojno okolje za tovrstno programsko opremo, opozoril pa je tudi na nizko razvojno hitrost. SVLR pozneje ni upoštevala priporočil zunanjega izvajalca (nato je predčasno prekinila pogodbo z njim), prav tako pa ni upravljala sistema v okviru projektnega sveta in delovnih teles, ki jih je sama imenovala z namenom reševanja problematike črpanja evropskih sredstev. Namesto tega so na SVLR vzpostavili delovne skupine, ne da bi upoštevali dotedanje pristojnosti in delo na projektu. (*Ibid.*)

Sodišče je ugotovilo, da SVLR ni imela sprejete strategije za sistem ISARR<sup>67</sup>. V okviru javnega naročila je bil opis funkcionalnosti sistema zapisan le okvirno in ni vseboval podrobnih zahtev, zato tudi ni mogoče natančno ugotoviti „koristi“, ki so nastale zaradi uporabe sistema ISARR. Namesto da bi izvajalec dela izvajal v skladu s terminskim načrtom, opredeljenim v razpisni dokumentaciji, sta naročnik in izvajalec sprejemala šestmesečne terminske oz. operativne načrte. Pomenljiv je podatek, da SVLR po drugem sestanku

---

<sup>66</sup> V razpisni dokumentaciji za javno naročilo za ISARR je SVLR zahtevala, da mora ponudnik zagotoviti strokovne ključne osebe za izvedbo javnega naročila s predpisanimi sposobnostmi in izkušnjami (vodjo projekta, tri sistemske analitike, šest razvojnikov in strokovnjaka za evropske vire financiranja). (Računsko sodišče 2011a, 39)

<sup>67</sup> SVLR je januarja 2007 pripravila predlog dolgoročnega načrta razvoja informacijskega sistema ISARR, v katerem je zapisano, da naj bi v okvir ISARR vključili vse informacijske sisteme, ki so vključeni v razvojno politiko države, vzpostavili naj bi povratno povezavo s sistemom MFERAC, boljšo povezavo naj bi vzpostavili tudi s sistemom IS-PA2007, predviden pa je bil še prehod na novejšo tehnologije, saj je bil ISARR zasnovan že leta 2001 v tehnologiji MS Access. Predlog dolgoročnega načrta ni bil nikoli poslan na vlado, kar pomeni, da SVLR nima sprejete strategije za ISARR. (Računsko sodišče 2011a)

projektne sveta, kjer je bilo predstavljeno delo na projektu in kjer so člani projektne sveta opozorili na ohlapno opredeljene naloge in na dejstvo, da je bilo v predlogu sprememb operativnega načrta za obdobje od aprila do novembra 2008 preveč zadev opredeljenih kot „odloženih“, za sistem ISARR ni več pripravljala poročil o opravljenem delu glede na operativne načrte. (Računsko sodišče 2011a)

Najbolj problematičen je morda podatek, da se v programu ISARR za zapis vseh zneskov uporablja tip zapisa, ki podatkov v podatkovno zbirko ne zapiše natančno. V navodilih proizvajalca je zapisano, da se pri tovrstnem tipu zapisa<sup>68</sup> zneski ne zapišejo nujno tako, kot jih je pri vnosu zapisal uporabnik, saj gre pri tem zapisu le za približek števila. Tak zapis zato ni ustrezen za uporabo v programskih rešitvah na računovodskem področju, zlasti ne v primerih, ko se številke zaokrožujejo ali ko gre za primerjavo zneskov. Posledično so lahko rezultati seštevanja zneskov v ISARR drugačni od rezultatov, ki jih uporabniki dobijo pri ročnem seštevanju ali pri uporabi MS Excela. Dogajalo se je tudi, da se je v različnih modulih sistema ISARR uporabljal različen tip zapisa podatkov, zato je prihajalo do nekonsistentnih (vrednosti) zapisov istih podatkov v različnih tabelah. (Računsko sodišče 2011a)

Uporabniki so opozarjali tudi na nezanesljivost delovanja programske opreme pri pripravi seznama plačanih/preverjenih računov. Dogajalo se je, da so bili zneski na seznamu računov, izpisani iz ISARR ob različnih datumih in ob nespremenjenih podatkih, različni.<sup>69</sup> Težave se pojavljajo tudi pri izpisu obrazca iz ISARR, ki ga neposredni proračunski uporabniki pošljejo organu za potrjevanje, saj se podatki, izpisani na obrazcu, ne zapišejo v podatkovno zbirko ISARR. Zaradi vmesnih sprememb programske opreme in s tem sprememb algoritmov za izračun posameznih polj pri izpisu zahtevka za povračilo s ponovnim izpisom ni mogoče zanesljivo dobiti enakih podatkov. Poleg tega se pri prenosu podatkov iz sistema ISARR v sistem IS-PA2007 vrednosti polj v ISARR ponovno izračunajo, pri čemer prihaja do razlik v podatkih, poslanih organu za potrjevanje, in podatkih na zahtevkih za povračilo, kar je razlog za zavrnitev slednjih. (Računsko sodišče 2011a)

Iz revizijskega poročila o nabavi in delovanju sistema ISARR že laičnemu bralcu postane jasno, da je šlo pri izvedbi javnega naročila in pozneje pri dograjevanju sistema za zasebne interese posameznikov, tako na strani naročnika kot na strani izvajalca. Rezultat je informacijski sistem, ki ne deluje tako, kot bi moral, in s katerim je praktično več dela kot

---

<sup>68</sup> Gre za tip zapisa *float* v tehnologiji Microsoft SQL Server, namesto katerega bi moral biti uporabljen drugačen tip zapisa, ki števila zapisuje natančno, npr. *money*, *decimal* ali *numeric*. (*Ibid.*)

<sup>69</sup> Primer različnih seštevčkov istih podatkov navaja razliko 4.511,65 evra med izpisoma 14. in 16. aprila 2010. (Računsko sodišče 2011a, 52)

koristi, da ne omenjamo obsega sredstev za razvoj in vzdrževanje ISARR, ki je po letu 2007 skokovito narasel.<sup>70</sup> Sistem, ki ni uporaben niti za zagotavljanje revizijske sledi zahtevkov za povračilo, tudi ne zagotavlja pregleda nad doseženimi rezultati in njihovim združevanjem na ravni posameznih prednostnih usmeritev ali razvojnih prioritet.<sup>71</sup> Eden izmed anketirancev s strani Računskega sodišča (2012b, 38) je izjavil, da „ISARR zaenkrat upravičencu in skrbniku predstavlja zgolj breme, saj je neuporaben za kakršne koli analize, spremljanje realizacije in podobno“. Iz porevizijskega poročila, ki opisuje popravljalne ukrepe pri ureditvi informacijskega sistema ISARR (Računsko sodišče 2012a), lahko sklepamo, da se stanje izboljšuje, čeprav je Računsko sodišče zaznalo kršitev obveznosti dobrega poslovanja s strani SVLR in MGRT.

Računsko sodišče (2012b) se je lotilo tudi revizije celotnega sistema izvajanja evropske kohezijske politike v Sloveniji, s katero je želelo ugotoviti, ali so evropski zakonodajni akti ustrezno preneseni v nacionalno zakonodajo ter ali so pristojnosti in odgovornosti jasno razmejene. Ugotavljalo je tudi, ali so sredstva dodeljena operacijam, ki zagotavljajo največjo dodano vrednost, in kako potekajo posamezne faze izvajanja evropske kohezijske politike. Ponovno je bil izpostavljen problem pretirane regulacije upravljanja strukturnih skladov. V Sloveniji veljajo na področju kohezijske politike poleg evropskih uredb tudi številni slovenski predpisi, tako splošni za sredstva državnega proračuna kot posebni za evropska sredstva. Problematično je predvsem dejstvo, da ti predpisi med seboj niso vedno usklajeni, saj za enake naloge določajo različne postopke in uporabljajo različne izraze. Zaposleni, vključeni v izvajanje kohezijske politike, imajo zato velikokrat težave, saj ni vedno jasno, katere postopke morajo uporabiti. Zaradi različnih pravnih podlag in različnih zahtev glede vsebine javnih razpisov ni vedno jasno, katero od teh pravil je treba uporabiti in kakšne so posledice nepravilne uporabe ali kršitev. (Računsko sodišče 2012b) V tovrstnih primerih uradniki pogosto delujejo v skladu s strožjo interpretacijo obstoječih pravil, da bi se tako zavarovali v primeru revizije dodeljevanja sredstev. Kot je izjavil eden od anketirancev v poročilu Računskega sodišča (2012b), „sistem ne temelji na zaupanju in prevzemanju odgovornosti, ampak na nezaupanju in izogibanju odgovornosti“.

---

<sup>70</sup> Glej Računsko sodišče 2011a, 29.

<sup>71</sup> V reviziji sistema izvajanja kohezijske politike je Računsko sodišče med drugim ugotovilo, da se podatki o številu dejansko izvedenih projektov, ki so jih predložili proračunski uporabniki (4.326), niti približno ne ujemajo s podatki o številu izvedenih projektov iz informacijskega sistema ISARR (2.649). Informacijski sistem ISARR je tako nezanesljiv, da večina ministrstev izvajanje kohezijske politike spremlja z lastnimi tabelami. (Računsko sodišče 2012b, 37)

V sistemu izvajanja kohezijske politike med drugim primanjkuje usklajenosti med ministrstvi, ki financirajo podobna vsebinska področja. Več pozornosti bi bilo treba nameniti kakovosti ocenjevanja projektov, še posebej jasnim merilom, ki omogočajo oceno kakovosti projektnih predlogov. Po zaključku aktivnosti bi morala ministrstva izvesti evalvacijo javnega razpisa in izbranih projektov ter dokumentirati napredek pri doseganju ciljev, tj. uspešnost svojih razvojnih politik. S tem bi zagotovili podatke, ki bi jih lahko uporabili pri nadaljnjem delu s ciljem večje učinkovitosti in bolj smotrne porabe sredstev. (Računsko sodišče 2012b)

V skladu z ugotovitvami Računskega sodišča lahko trdimo, da je administrativna obremenitev vseh, ki sodelujejo pri porabi sredstev iz strukturnih skladov, precejšnja. Obseg administrativnih kontrol in revizij ni skladen z velikostjo projektov, ko gre za spodbujanje razvoja NVO, da o dodatnem delu, ki izhaja iz uporabe sistema ISARR, niti ne govorimo. Ministrstvo, zadolženo za razvoj nevladnega sektorja, si nenehno prizadeva za izboljšanje pogojev financiranja v smislu omogočanja delnih predplačil ter pavšalnega financiranja stroškov dela in posrednih stroškov. Kljub prizadevanjem ministrstva se sistem prilagaja zelo počasi, saj je za spremembe OP potrebno soglasje Evropske komisije, način financiranja pa je omejen tudi z nacionalno zakonodajo. Pri uvajanju sprememb je težko pridobiti mnenje pristojnih revizijskih služb, zato javni uradniki razumljivo niso motivirani za spremembe sistema na lastno odgovornost. Ministrstvo ima za izplačila upravičencem postavljen zakonski rok 30 dni. Kar zadeva zadovoljstvo z rezultati in vplivom financiranja projektov NVO, je zaradi pomanjkanja ustreznih kazalnikov in vmesne evalvacije zelo težko oceniti napredek. Medtem ko so na ministrstvu na splošno zadovoljni z neposrednimi rezultati, pa dolgoročni cilji, kot sta razvoj nevladnega sektorja in večja vključenost NVO v sprejemanje zakonodaje, niso bili doseženi, delno tudi zaradi zunanjih okoliščin. (Šega 2013) Tako učinkovitost kot uspešnost razpisov v decentraliziranem sistemu sta postavljeni pod vprašaj, prva zaradi obsega administracije in neučinkovitega informacijskega sistema, druga pa zaradi pomanjkanja kazalnikov učinka in vmesnih evalvacij ter s tem povratnih informacij o doseženem napredku.

### **6.3 Primerjava uspešnosti delovanja obeh načinov financiranja**

Ocene uspešnosti obeh sistemov, predstavljene v tem poglavju, izkazujejo zelo različna sistema, kar se odraža v pristopu do M&E in v vrsti pridobljenih informacij. Medtem ko je zagotavljanje informacij o uspešnosti programa EZD del sistema M&E, je v Sloveniji glavni vir informacij o uspešnosti sofinanciranja iz strukturnih skladov Računsko sodišče, ki je



izvedlo ključne evalvacije poslovanja OU, delovanja sistema ISARR in stroškov kontrol. V primeru programa EZD lahko na podlagi raziskav in intervjujev z upravičenci in deležniki sklepamo o relativni uspešnosti programa, medtem ko je v primeru strukturnih skladov zaradi pomanjkanja ustreznih evalvacij to veliko težje. Kljub temu lahko ministrstvo dokaj dobro spremlja zadovoljstvo upravičencev, saj gre za relativno majhno število organizacij, s katerimi imajo uradniki redne stike v okviru poročanja o napredku pri projektih. Različna poročila o strukturnih skladih so na splošno bolj usmerjena v ugotavljanje učinkovitosti in preverjanje finančnega poslovanja. Posledica tega je, da na koncu ni zadostnih informacij, na podlagi katerih bi lahko presojali o smotnosti javnih razpisov za NVO, kar je za odločevalce najpomembnejše. Vsekakor se v okviru programa EZD aktivnosti M&E izvajajo bolj pragmatično kot pri strukturnih skladih, odločevalcem zagotavljajo koristne informacije za prihodnje upravljanje programa in s tem zvišujejo njegovo kakovost.

Učinkovitost delovanja obeh sistemov je težje primerjati z vidika strukture upravljanja, saj gre za primerjavo med centraliziranim upravljanjem na ravni EU in decentraliziranim upravljanjem na nacionalni ravni. Na tem mestu ni mogoče reči, da je en način financiranja boljši od drugega, lahko pa na podlagi analize učinkovitosti sklepamo o prednostih in pomanjkljivostih vsakega sistema. Sistem strukturnih skladov v Sloveniji pesti predvsem neustrezen informacijski sistem, ki ni niti učinkovit niti koristen, problematično pa je tudi veliko število (predvsem finančnih) kontrol, ki se pogosto prekrivajo. Morda bi se lahko zgledovali po dobrih praksah iz programa EZD ali iz drugih držav članic EU, vendar preprosto posnemanje izvajalske strukture v tem primeru ni mogoče. Najbolj koristne bi tako bile postopne spremembe v smeri iskanja sinergij, ukinjanja podvajanj in učinkovitejše porabe sredstev, ki bi jih namesto za številne finančne kontrole namenili za strateško načrtovanje ter kakovostne evalvacije. Priporočila za oba sistema so si podobna v tem, da pozivajo k poenostavitvi obrazcev in pravil, iskanju sinergij z drugimi finančnimi spodbudami na tem področju ter boljšemu spremljanju dolgoročnih učinkov sofinanciranih projektov. Prav pri učinku lahko med obema načinoma financiranja povlečemo določene vzporednice, kar je posledica podobnih ciljev in okoliščin na nacionalni ravni. V obeh primerih je namreč vpliv projektov omejen zaradi pomanjkanja politične volje, ki bi zagotovila plodna tla za pobude civilne družbe in njeno vključevanje v oblikovanje politik.

## 7 SKLEP

Pri merjenju učinkovitosti in zlasti pri merjenju uspešnosti se nevladni sektor in javna uprava soočata z nekaterimi problemi, kot sta neprofitna usmerjenost in cilj t. i. javnega dobrega. Odločevalci in NVO se pogosto srečujejo s težavo merjenja t. i. nemerljivih rezultatov, kot je na primer razvoj nevladnega sektorja. K sreči nemerljivih rezultatov in ciljev ni, treba je le dobro opredeliti problem, ki ga želimo rešiti, in v skladu s tem postaviti cilje. Merjenje napredka zahteva dobro poznavanje postopka strateškega načrtovanja ter smiselno uporabo M&E, kjer je pomembna predvsem izbira ključnih kazalnikov, ki merijo srednje- in dolgoročne vplive sofinanciranih aktivnosti, torej napredek pri doseganju ciljev. Preveč ohlapno zastavljeni cilji in pomanjkanje ustreznih kazalnikov na ravni programa oz. politike deležnikom onemogoča, da odgovorijo na glavno vprašanje – ali so izvedene aktivnosti dejansko pripomogle k doseganju ciljev. Odsotnost vmesne evalvacije, ki je značilna za razpise iz strukturnih skladov za spodbujanje razvoja NVO, po drugi strani zavira prilagajanje sistema porabe sredstev. V pomoč pri merjenju uspešnosti v neprofitnem sektorju so teoretski koncepti na področju strateškega načrtovanja ter M&E, ki se pogosto uporabljajo tudi v razpisnih dokumentacijah. Povratne informacije o učinkovitosti in uspešnosti je mogoče zagotoviti z vključevanjem deležnikov v vse faze projektne (ali *policy*) cikla. Sodelovanje deležnikov v fazi načrtovanja programov pomaga zagotoviti relevantnost oz. smotrnost, kar pomeni, da bo program dejansko naslavljal potrebe ciljnih skupin. Sodelovanje deležnikov pri monitoringu lahko zmanjša stroške spremljanja kazalnikov, medtem ko je njihovo sodelovanje pri evalvaciji ključno z vidika usmerjanja nadaljnjega razvoja programa.

Vključevanje deležnikov v strateško načrtovanje je bilo razmeroma dobro izvedeno tako pri programu EZD kot pri strukturnih skladih, kar naj bi zagotovilo ustreznost predlaganih aktivnosti in njihov prispevek k doseganju ciljev. Opazna je razlika v izkušnosti na področju strateškega načrtovanja, predvsem pri izbiri ciljev in ključnih kazalnikov ter uporabi M&E. Medtem ko so cilji pri programu EZD jasneje opredeljeni in razdeljeni na splošne in posebne cilje, podprti pa so tudi z ustreznimi kazalniki, so cilji pri strukturnih skladih manj prepoznavni, kazalniki pa so postavljeni predvsem na ravni projekta. Druga pomembna razlika se kaže pri vključevanju deležnikov v postopek M&E. Pri programu EZD so bili deležniki na polovici obdobja izvajanja vključeni v temeljito evalvacijo, zatem pa se je začelo posvetovanje o posodobitvah programa v obdobju 2014–2020. V primeru razpisov za spodbujanje razvoja NVO je bila izvedena le ena evalvacija javnega razpisa, v katero so bili vključeni vsi pomembnejši deležniki, vendar sta prednosti decentraliziranega sistema večji

stik z upravičenci ter redna komunikacija pri pripravi in potrjevanju zahtevkov za izplačilo. Kljub rednim stikom pa na nacionalni ravni odločevalcem primanjkuje strnjenih in strateških informacij o doseganju ciljev, kar je razvidno tudi v obratni smeri, namreč v pomanjkanju strategije na ravni ministrstva, s pomočjo katere bi lažje zastavili cilje na ravni programa, kazalnike in ključne aktivnosti. Pri centraliziranem sistemu je zanimivo to, da upravičencem pušča relativno proste roke pri izbiri tematike in vrste aktivnosti ter tako deluje bolj kot pristop od spodaj navzgor (*bottom-up*), po drugi strani pa razpisi za NVO zelo natančno določajo vrsto in obseg aktivnosti, kar deluje bolj kot pristop od zgoraj navzdol (*top-down*). Prav tako je podpora iz programa EZD namenjena tako velikim organizacijam kot manjšim projektom, medtem ko se iz sredstev strukturnih skladov financirajo le krovne mrežne organizacije, pri čemer je seveda treba omeniti, da ima MNZ na voljo manj sredstev in manj zaposlenih.

Primerjava med centraliziranim in decentraliziranim načinom porabe sredstev je mogoča predvsem na ravni postopkov M&E, ni pa mogoče oceniti, kateri sistem je na splošno „boljši“, saj ne gre za dopolnjujoča se oz. enakovredna pristopa. Strukturni skladi spadajo v obsežen sistem finančnih podpor za širok spekter področij, ki so bila določena na ravni države v skladu z njenimi specifičnimi razvojnimi potrebami. Programi Evropske komisije upoštevajo potrebe na ravni EU in so po drugi strani osredotočeni na eno samo vsebinsko področje. Primerjava je tako obsegala konkretne pristope k strateškemu načrtovanju, monitoringu, t.j. spremljanju informacij o izvedenih projektih, in evalvaciji kot presoji ustreznosti, učinkovitosti in uspešnosti sofinanciranih aktivnosti. Oba sistema sta bila analizirana tudi z vidika postavljenih hipotez, prvič, da decentraliziran način porabe sredstev pomeni večjo administrativno obremenitev, drugič, da je izplačevanje sredstev upravičencem zaradi tega počasnejše, tretjič, da se sistem slabše prilagaja potrebam deležnikov, in četrtič, da je manj skladen z željami financerja. Skratka, postavljena hipoteza trdi, da je decentraliziran način manj učinkovit in manj uspešen od centraliziranega.

Kot je bilo predpostavljeno, so administrativne obremenitve večje pri decentraliziranem sistemu. Po mnenju sodelujočih pri izvajanju kohezijske politike v Sloveniji največje pomanjkljivosti sistema izhajajo iz nejasnosti in številnosti predpisov, podvajanja kontrolnih aktivnosti pri postopkih porabe evropskih sredstev ter neustrezne informacijske podpore sistema ISARR. Pri manjših projektih so bili nekateri celo mnenja, da je količina zahtevane administracije prevelika, da bi se jim splačalo potegovati za financiranje iz strukturnih skladov. Čeprav so nekateri upravičenci podobnega mnenja tudi v primeru programa EZD, so

tam prijavni obrazci in poročila manj obsežni, pravila poročanja so manj kompleksna, manjša pa je tudi frekvenca poročanja. Za Slovenijo je značilna predvsem usmerjenost v administrativne in finančne kontrole projektov ter velika količina dela, povezanega s pripravo in pregledovanjem poročil in finančne dokumentacije. Vsaj del sredstev in časa za to bi bilo treba nameniti izvajanju ustreznih vmesnih evalvacij in še bolj posodobiti pravila za financiranje relativno majhnih projektov. Pri spremljanju strukturnih skladov bi bilo treba s ciljem zmanjševanja obsega administracije in lažjega spremljanja napredka s strani financerja, pa tudi upravičencev, zamenjati trenutno neustrezni informacijski sistem za spremljanje porabe sredstev ISARR.

Hipoteza, da je decentraliziran sistem pri izplačevanju sredstev upravičencem počasnejši od centraliziranega, v konkretnem primeru MJU oz. MNZ ne drži, čeprav pri nekaterih drugih razpisih iz strukturnih skladov obstajajo primeri veliko daljših rokov za izplačevanje. Hitrost izplačil je v primeru decentraliziranega sistema zakonsko določena na 30 dni, vendar sankcije za kršitve niso določene. Medtem ko so nekateri upravičenci na izplačilo čakali tudi do pol leta, to ne velja za MJU oz. MNZ, kjer se skušajo čim bolj držati roka 30 dni. Enak rok velja tudi za izplačila s strani EACEA. Decentraliziran sistem pa je zagotovo počasnejši pri izplačevanju sredstev, kar zadeva povračila v proračun RS, saj pri tem sodeluje večje število organov, končno izplačilo pa je izvršeno s strani Evropske komisije. Pri načinu izplačil oba sistema omogočata vnaprejšnje nakazilo določenega deleža sredstev, kar upravičencem olajša finančni vidik izvajanja aktivnosti, vendar gre v obeh primerih načeloma za povračilo nastalih stroškov. Ker NVO težje zagotavljajo likvidnost s pomočjo bančnih posojil, se je ministrstvo odločilo za večjo frekvenco poročanja in s tem pogostejša nakazila sredstev, medtem ko je v programu EZD glavna prednost možnost financiranja na podlagi pavšalnih izračunov, ki bistveno zmanjša obseg finančne dokumentacije.

Kar zadeva prilagodljivost obeh načinov porabe sredstev in skladnost rezultatov z željami financerja, se presoja pravilnosti postavljene hipoteze opira predvsem na proces strateškega načrtovanja ter sistem M&E, ki naj bi skrbel za spremljanje izvajanja in pravočasno odpravljanje napak. Medtem ko gre pri centraliziranem sistemu za ustaljen proces, ki zagotavlja kakovostne povratne informacije, pa sistem upravljanja s strukturnimi skladi v Sloveniji pestijo pomanjkanje strateškega načrtovanja in kakovostnih analiz stanja ter prevelika osredotočenost na finančne kontrole v primerjavi s kvalitativnimi učinki sofinanciranih projektov, kar se kaže v velikem številu revizij in pomanjkanju ustreznih evalvacij. Brez evalvacije je namreč veliko težje ugotoviti, kakšne spremembe programa oz.

politike so potrebne za učinkovitejše in uspešnejše izvajanje programa oz. politike. Iz tega sklepam, da se decentraliziran način financiranja na splošno slabše prilagaja potrebam upravičencev in financerja, kar sicer v konkretnem primeru razpisov za NVO ne drži povsem. Ministrstvo je na podlagi rednih stikov z upravičenci dobro seznanjeno z njihovimi potrebami in lahko javne razpise načrtuje na podlagi relativno kakovostnih povratnih informacij. Prilagodljivost decentraliziranega sistema se kaže v dejstvu, da si je MJU uspelo izboriti možnost vnaprejšnjega izplačila dela sredstev, kar sprva ni bilo mogoče. To ministrstvo s tem izkazuje visoko stopnjo samoiniciativnosti pri sodelovanju z deležniki, vendar se razmere med slovenskimi ministrstvi razlikujejo, saj ni skupnih smernic, ki bi urejale to področje. Pri primerjavi obeh sistemov je torej razvidno, da je prilagajanje prek procesa vmesnih evalvacij in strateškega načrtovanja bolje vgrajeno v centraliziran sistem, medtem ko je pri decentraliziranem sistemu za vsako spremembo potreben večji napor.

Hipoteza, da je program EZD, torej centraliziran način porabe sredstev EU, bolj skladen z željami financerja od razpisov za NVO, torej decentraliziranega načina porabe sredstev, prav tako drži, če upoštevamo intervjuje (Šega 2013, Beati 2013). Glavni problem decentraliziranega sistema je, da se pri njem ne izvede vmesna evalvacija, ki bi pomagala bolje odgovoriti na to vprašanje. V obeh primerih so cilji zastavljeni zelo ambiciozno, kar je dobro, vendar so v primeru strukturnih skladov manj jasno povezani s ključnimi kazalniki. Ministrstvo je tako pri ugotavljanju napredka odvisno od lastne presoje, ki temelji na rednih stikih z upravičenci, zelo koristna pa bi bila evalvacija, ki bi omogočila utemeljeno presojo s širšega zornega kota, ne zgolj na ravni posameznega javnega razpisa, ampak celotne politike razvoja nevladnega sektorja.

V nasprotju s pozitivno oceno programa EZD je bila ocena sistema strukturnih skladov s strani Računskega sodišča manj optimistična, saj bi moral biti učinkovitejši, za kar so nujno potrebne njegove spremembe. (Računsko sodišče 2012b, 44–49) V zagovor obstoječega sistema se pogosto uporablja argument, da količina počrpanih sredstev dokazuje dobro ali vsaj zadovoljivo delovanje sistema, vendar se je treba vprašati, kakšna je cena za to oz. koliko dela in sredstev je treba na strani upravičenca ter na strani javne uprave vložiti za vsak evro, ki ga dobimo iz proračuna EU. Ne nazadnje tudi količina počrpanih sredstev ni neposredno povezana s kakovostjo podprtih projektov in doseganjem razvojnih ciljev, česar pa ne spremljamo posebej učinkovito.

Zaključimo lahko, da v Sloveniji v primerjavi z Evropsko komisijo posvečamo premalo časa in pozornosti strateškemu načrtovanju, ki je temelj kakovostnih politik. Čeprav se v okviru

strukturnih skladov pri nas redno spremlja veliko število podatkov o izvedenih projektih, te informacije zaradi pomanjkanja kakovostnih evalvacij niso ustrezno obdelane. Učinkovitost je nižja zaradi podvajanja nalog, slabe informacijske podpore in čezmerne regulacije, deležniki pa imajo manj priložnosti, da v okviru evalvacij izrazijo svoje interese. Pomanjkanje skupnega pristopa k vključevanju deležnikov v M&E pomeni velike razlike v kakovosti kohezijske politike na posameznih področjih, kar je odvisno predvsem od samoiniciativnosti uradnikov po različnih ministrstvih.

Priporočila za organe, vključene v financiranje iz strukturnih skladov, se nanašajo na boljšo uporabo orodij za merjenje učinkovitosti in uspešnosti. Področje strukturnih skladov bi lahko z usmerjanjem tehnične pomoči v uvajanje sistema strateškega načrtovanja, M&E, izvajanje evalvacij in pomoč pri spremljanju napredka postalo primer dobre prakse, ki bi se lahko prenesel na celotno javno upravo. Sprememba decentraliziranega sistema je mogoča, a le z močno politično voljo in na podlagi kakovostnih evalvacij, ki bi pokazale, kje so spremembe najbolj nujne. Za začetek je treba upoštevati priporočila Računskega sodišča RS, vendar ne po liniji najmanjšega odpora in z minimalnimi popravki, ampak pogumno in čim prej. Če izpostavimo primer informacijskega sistema ISARR, bi bilo treba že zdavnaj najti boljšo rešitev in ne le dopolnjevati v osnovi slabo delujočega sistema. Potrebni so pregled zakonodaje na področju financiranja in zmanjšanje obsega administracije ter števila administrativnih kontrol in revizij na račun boljšega razmerja med temi kontrolami in ugotavljanjem napredka na vsebinskem področju. Skratka, slovenska javna uprava je potrebna reforme, ki bo omogočila merjenje uspešnosti in povečala odgovornost za rezultate.

## 8 TERMINOLOŠKI SLOVAR<sup>72</sup>

**AKTIVNOSTI** (*angl. activities*) so vse dejavnosti, ki se izvajajo pri produkciji/proizvajanju neposrednih rezultatov. (IPDET 2007, 161–162) Med aktivnosti ne prištevamo le dejavnosti, katerih neposredni učinek so rezultati, npr. seminarji, spletne strani ipd., ampak tudi vse podporne aktivnosti, ki omogočajo nemoteno izvajanje projekta, programa ali politike. Primeri aktivnosti so organizacija okroglih miz in seminarjev ter izdajanje publikacij, ki jih lahko še podrobneje razčlenimo na zbiranje gradiv, promocijo, komunikacijo s predavatelji ipd.

**CILJ** (*angl. goal*) je hierarhično najvišji namen projekta, programa ali politike. Je tista sprememba v družbi, zaradi katere sploh izvajamo projekt, program ali politiko. (OECD 2010, 24) Predvsem pri prošnjah za sofinanciranje (projektnih prijavnica) je pomembno, da se cilj projekta ujema s cilji programa ali politike financerja. (ITAD 1999, 23)

**CILJNA SKUPINA** (*angl. target group*) je skupina tistih ljudi (ali organizacij), ki jim je projekt neposredno namenjen, z njeno pomočjo pa merimo uspešnost projekta. (Evropska komisija 2004, 62)

**DELEŽNIKI** (*angl. stakeholders*) so katera koli skupina ali kateri koli posameznik, ki lahko vpliva na to, ali je pod vplivom organizacije, ko ta skuša dosegati svoje cilje. (Freeman 1984, 46)

**EVALVACIJA** (*angl. evaluation*), ki bi jo lahko prevedli s pojmom ocenjevanje ali vrednotenje, je v bistvu preverjanje ustreznosti, učinkovitosti, uspešnosti in trajnosti posameznega projekta, programa ali politike glede na zastavljene cilje. Namen evalvacije je torej ocenjevanje vpliva projekta in njegove uspešnosti ter izpostavljanje slabosti in prednosti v fazah načrtovanja, izvajanja ipd. z namenom učenja na podlagi izkušenj. Izsledki evalvacije so mišljeni kot priporočila pri nadaljnjem načrtovanju projektov, programov in politik. (ITAD 1999, 63–68)

**ETATIZACIJA** pomeni, da država v postopku financiranja NVO nastopa v vlogi naročnika storitev, NVO pa kot izvajalke storitev, za katere prejmejo javna sredstva. Prevladujoč delež javnih sredstev v prihodkih NVO je tako pokazatelj stopnje etatiziranosti organizacije. (Kolarič 2003)

**KAZALNIKI** (*angl. indicators*) so ključne informacije, na podlagi katerih lahko sklepamo o napredku posameznega projekta, programa ali politike. Kazalniki določajo konkretna področja, na katerih z rednimi meritvami pridobimo informacije o približevanju zastavljenim ciljem. Lahko so kvantitativne ali kvalitativne narave, pri čemer so slednji za primerjanje napredka skozi čas zahtevnejši. (ITAD 1999, 29)

**MONITORING** bi lahko prevedli tudi kot spremljanje izvajanja na podlagi zbranih podatkov. Monitoring tako opredeljujemo kot redno, sistematično zbiranje informacij na podlagi določenih kazalnikov ter analizo in uporabo teh informacij pri upravljanju projektov, programov in politik. Monitoring je ključen za upravljanje, saj zagotavlja informacije o poteku oz. napredku projekta, programa ali politike. (ITAD 1999, 55–62)

---

<sup>72</sup> Razlage terminov, ki se pogosto pojavljajo v literaturi o M&E, so med drugim zbrane v trojezičnem (angleško-francosko-španskem) glosarju OECD *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, za hiter pregled osnovnih pojmov na področju M&E pa je ustrezna tudi publikacija Svetovne banke *Monitoring and Evaluation. Some Tools, Methods and Approaches*.

**NEPOSREDNI REZULTAT (angl. output)** so tisti rezultati, ki so končni produkt aktivnosti v okviru posameznega projekta, programa ali politike, in so lahko bodisi v obliki blaga bodisi v obliki storitev. (IPDET 2007, 161–162) Primer neposrednega rezultata je delavnica, spletna stran, publikacija ipd.

**ODGOVORNOST (angl. accountability)**<sup>73</sup> se v literaturi uporablja kot obveznost dokazovanja, da so bile načrtovane aktivnosti izvedene v skladu s projektnim načrtom oz. dogovorjenimi (pogodbenimi) pravili. V razvojni literaturi odgovornost vključuje tudi zavezo k učinkovitosti in uspešnosti, smotrni porabi sredstev, upoštevanju interesov deležnikov, civilne družbe, volivcev ipd. Na področju M&E odgovornost pomeni obveznost zagotavljanja natančnih in verodostojnih podatkov, še posebej na področju porabe sredstev in doseganja neposrednih rezultatov. (OECD 2010, 15)

**PROGRAM (angl. programme)** je sestavljen iz več projektov, v primerjavi s katerimi obsega širše delovno področje (npr. program zaposlovanja). Opredelitev programa je odvisna od področja in opredelitev odgovornih organov (Evropska komisija 2004, 8), vendar program pogosto označujemo za vmesno raven med projektom in politiko.

**PROJEKT (angl. project)** obsega vrsto aktivnosti, usmerjenih k skupnemu cilju z natančno določenimi časovnimi in finančnimi omejitvami. Projekti imajo običajno določene tudi ciljne skupine, katerim so namenjeni, ter sistem M&E. (Evropska komisija 2004, 8)

**TRAJNOST (angl. sustainability)** se navezuje na dolgoročnost pozitivnih vplivov posameznega projekta, programa ali politike. Posamezen projekt je trajnosten, če se njegovi učinki nadaljujejo tudi po prenehanju primarnega financiranja. (ITAD 1999, 27)

**UČINEK (angl. outcome)** je posledica neposrednega rezultata in glavni razlog za doseganje neposrednih rezultatov. (IPDET 2007, 161–162) Publikacijo na primer natisnemo zato, ker želimo bolje informirati ciljno skupino, svetovanje izvajamo, ker želimo ciljni skupini ponuditi pomoč pri reševanju problemov ipd. Učinka sta na primer boljša informiranost in pomoč pri reševanju problemov.

**UČINKOVITOST (angl. efficiency)** se nanaša na produkcijo (kakovostnih) neposrednih rezultatov v čim krajšem času, s čim manjšimi stroški in čim manjšim številom osebja. Gre torej za učinkovito izrabo virov pri izvajanju posameznega projekta, programa ali politike. (ITAD 1999, 64)

**UPRAVIČENCI (angl. beneficiaries)** so (tiste) organizacije (ali posamezniki), ki se jim na podlagi projektne prijave dodelijo finančna sredstva za izvedbo projekta. Odgovorni so za zagon in izvajanje sofinanciranega projekta, poleg oseb zasebnega prava pa so lahko tudi osebe javnega prava. (Računsko sodišče 2010, 17)

**USPEŠNOST (angl. effectiveness)** se nanaša na napredek, ki ga prinesejo neposredni rezultati projekta, programa ali politike v smislu doseganja zastavljenih ciljev. (ITAD 1999, 64) Če jo primerjamo z učinkovitostjo, je razlika v tem, da lahko na primer z načrtovanimi viri izdelamo veliko publikacij, ki pa ne prispevajo k prepoznavnosti ali zanimanju za določene storitve. V tem primeru smo učinkoviti, ne pa tudi uspešni. Izostanek uspeha je lahko posledica pomanjkljivosti v fazi načrtovanja, saj to pomeni, da niso bile dovolj dobro raziskane potrebe ciljne skupine (ne vključevanje deležnikov v fazo načrtovanja).

**VIRI (angl. resources)** pomenijo nujne sestavine za izvedbo aktivnosti v okviru projekta, programa ali politike, na primer denar (finančni viri), osebje (človeški viri) ali infrastruktura (prostori, računalniki, telefoni ipd.). (IPDET 2007, 161–162)

---

<sup>73</sup> Za natančnejšo opredelitev ter različne tipologije odgovornosti glej Anheier (2005, 237–239).



**VPLIV** (*angl. impact*) je v nalogi uporabljen kot nadpomenka za učinke in cilje. Gre za globlje vplive posameznega projekta, programa ali politike, ki segajo dlje od neposrednih rezultatov aktivnosti, so dolgoročnejši in pomenijo glavni namen izvajanja aktivnosti. (IPDET 2007, 161–162)

## 9 LITERATURA

1. Anheier, Helmut K. 2005. *Nonprofit Organizations. Theory, management, policy*. London, New York: Routledge.
2. Balsler, Deborah in John McClusky. 2005. Managing Stakeholder Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness. *Nonprofit management and leadership* 15 (3): 295–315.
3. Beati, Michelle<sup>74</sup>. 2013. Intervju z avtorico. Bruselj, 6. avgust.
4. Civicus. 2011a. *Civicus civil society index Slovenia. Analytical Country Report 2010*. Dostopno prek: [http://www.civicus.org/media/CSI\\_Slovenia\\_Country\\_Report.pdf](http://www.civicus.org/media/CSI_Slovenia_Country_Report.pdf) (8. avgust 2012).
5. --- 2011b. *Civicus civil society index Slovenia. Policy Action Brief*. Dostopno prek: [http://www.civicus.org/media/CSI\\_Slovenia\\_Executive\\_Summary.pdf](http://www.civicus.org/media/CSI_Slovenia_Executive_Summary.pdf) (30. marec 2013).
6. CNVOS. 2008. *Strukturokop – NVO vodič po strukturnih skladih*. Dostopno prek: [http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/Strukturokop\\_4.pdf](http://www.cnvos.si/UserFiles/File/publikacijeCNVOS/Strukturokop_4.pdf) (13. april 2012).
7. --- 2013. *Števec kršitev resolucije o normativni dejavnosti*. Dostopno prek: <http://civilni-dialog.net/stevec/> (7. april 2013).
8. COWI. 2009. *Interim evaluation of the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (EACEA)*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/cross/2009/eaceareport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/cross/2009/eaceareport_en.pdf) (20. februar 2012).
9. Črnak-Meglič, Andreja. 2008. *Obseg in viri financiranja nevladnih organizacij (društev in ustanov) v letu 2007*. Dostopno prek: <http://www.cnvos.si/UserFiles/File/Zagovornistvo/Sooblikovanje%20politik/Crnak%20Meglic%20porocilo%202007.pdf> (20. maj 2013).
10. --- 2009. *Obseg in viri financiranja nevladnih organizacij (društev, ustanov in zasebnih zavodov) v letu 2008*. Dostopno prek: [https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.cnvos.si%2FUserFiles%2FFile%2FZagovornistvo%2FSooblikovanje%2520politik%2FCrnak%2520Meglic%2520porocilo%25202008.doc&ei=fR\\_sUdycCon\\_OfHTgZgF&usg=AFQjCNEHfRKugDm\\_ZZzaG\\_whGZFLwY\\_6gw&bvm=bv.49478099,d.ZWU](https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.cnvos.si%2FUserFiles%2FFile%2FZagovornistvo%2FSooblikovanje%2520politik%2FCrnak%2520Meglic%2520porocilo%25202008.doc&ei=fR_sUdycCon_OfHTgZgF&usg=AFQjCNEHfRKugDm_ZZzaG_whGZFLwY_6gw&bvm=bv.49478099,d.ZWU) (20. maj 2013).
11. EACEA. 2012a. *Who can participate in the Europe for Citizens Programme?* Dostopno prek: [http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/who\\_participate\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/programme/who_participate_en.php) (20. februar 2012).
12. --- 2012b. *Beneficiaries 2012 for Action 1, Measure 1.1: Citizens' Meetings*. Dostopno prek: [http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/beneficiaries/2012/payement\\_action1\\_11\\_2012\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/beneficiaries/2012/payement_action1_11_2012_en.php) (9. avgust 2012).

---

<sup>74</sup> Predstavnica izvajalske agencije EACEA.

13. ECAS. 2004. *The financial relationship between NGOs and the European Commission*. Dostopno prek: [http://www.google.si/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&ved=0CAsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ecas-citizens.eu%2Findex.php%3Foption%3Dcom\\_docman%26task%3Ddoc\\_download%26gid%3D245%26Itemid%3D&ei=xzW-S9XDB-eUOMCdqPUJ&usg=AFQjCNEG5\\_Ioed8\\_3nM3x6Y559w-zOpDlw&sig2=TWHikfk1Jpl4gYXNI-TFXg](http://www.google.si/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=1&ved=0CAsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ecas-citizens.eu%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D245%26Itemid%3D&ei=xzW-S9XDB-eUOMCdqPUJ&usg=AFQjCNEG5_Ioed8_3nM3x6Y559w-zOpDlw&sig2=TWHikfk1Jpl4gYXNI-TFXg) (5. marec 2010).
14. Ecorys. 2011. *Interim Evaluation of the Europe for Citizens Programme 2007–13*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1227\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1227_en.pdf) (8. avgust 2012).
15. Evropska komisija, EUROPEAID Co-operation Office. 2001. *Assessing the Quality of a Financial Proposal/Feasibility study*. Dostopno prek: [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/EurAid\\_Evaluation\\_Quality\\_AssessmentFinancial\\_Proposals\\_Feasibility\\_Studies\\_Guide.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/EurAid_Evaluation_Quality_AssessmentFinancial_Proposals_Feasibility_Studies_Guide.pdf) (10. februar 2012).
16. Evropska komisija. 2004. *Aid delivery methods. Project cycle management guidelines*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid\\_adm\\_pcm\\_guidelines\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf) (3. februar 2012).
17. --- 2005. *Commission staff working document. Annex to the New Programme for the period 2007–2013 to promote active European citizenship: "Citizens for Europe". Impact Assessment*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/civilsociety/2005/active\\_cit2007/activeCit2007xant\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/civilsociety/2005/active_cit2007/activeCit2007xant_en.pdf) (12. april 2012).
18. --- 2007a. *Evropski socialni sklad – 50 let vlaganja v ljudi*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=252&langId=sl> (22. februar 2012).
19. --- 2007b. *Kohezijska politika 2007–2013. Komentarji in uradna besedila*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_sl.pdf) (5. junij 2010).
20. --- 2008a. *Nova sredstva, boljši predpisi. Pregled novih finančnih predpisov in možnosti financiranja za obdobje 2007–2013*. Luxembourg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/funds\\_rules/pack\\_rules\\_funds\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/funds_rules/pack_rules_funds_sl.pdf) (12. april 2012).
21. --- 2008b. *Statistični podatkovni list*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=89&langId=sl> (20. februar 2012).
22. --- 2010. *Europe For Citizens Consultation Meeting on the Programme from 2014 – Harvest letter*. Dostopno prek: [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/1SynantDiabNewProgr\(22062010\).pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/1SynantDiabNewProgr(22062010).pdf) (9. avgust 2012).
23. --- 2011a. *Poročilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Poročilo o vmesni oceni programa „Evropa za državljane“ 2007–2013*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0083:FIN:SL:PDF> (17. december 2011).

24. --- 2011b. *Predlog uredbe Sveta o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za obdobje 2014–2020.*  
Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1383\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1383_en.pdf) (17. december 2011).
25. --- 2011c. *Vodnik po programu Evropa za državljane 2007–2013.*  
Dostopno prek: <http://www.ezd.si/program/vodnik-po-programu/> (17. december 2011).
26. --- 2011č. *Consultation meeting Europe for Citizens.*  
Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1301\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc1301_en.pdf) (18. december 2011).
27. --- 2012a. *Kaj je ESS?*  
Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=sl> (20. februar 2012).
28. --- 2012b. *Participatory Citizenship in the European Union – Final Study Summary and Policy Recommendations.*  
Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/report\\_4\\_final\\_study\\_summary\\_and\\_policy\\_recommendations\\_.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/report_4_final_study_summary_and_policy_recommendations_.pdf) (8. avgust 2012).
29. FAO (Food and Agriculture Organisation). 2013. *FAO Corporate Document Repository.*  
Dostopno prek: <http://www.fao.org/wairdocs/ilri/x5547e/x5547e05.htm#TopOfPage> (11. marec 2013).
30. Fassin, Yves. 2009. *Stakeholder model refined.* Journal of Business Ethics , 84 (1) str. 113–135.  
Dostopno prek: [http://www.deepdyve.com/lp/springer-journal/the-stakeholder-model-refined-9AzBm9k2Mk?key=springer\\_journal](http://www.deepdyve.com/lp/springer-journal/the-stakeholder-model-refined-9AzBm9k2Mk?key=springer_journal) (8. avgust 2012).
31. Freeman, R. Edward. 1984. *Strategic Management: A stakeholder approach.* Boston: Pitman.
32. Gronbjerg, Kirsten. 1993. *Understanding nonprofit funding.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
33. Hubbard, Douglas W. 2010. *How to measure anything - Finding the Value of „Intangibles“ in Business.* Hoboken, New Jersey: John Wiley and Sons, Inc.
34. IPDET (International Program for Development Evaluation Training). 2007. *Front-end Analysis of the Evaluation Process: Why, When and What.*  
Dostopno prek: [http://www.worldbank.org/oed/ipdet/modules/M\\_03-na.pdf](http://www.worldbank.org/oed/ipdet/modules/M_03-na.pdf) (3. februar 2012).
35. ITAD (Information Training and Agricultural Development). 1999. *Project Cycle Management Training Handbook.*  
Dostopno prek: [http://www.cfcu.gov.tr/SPOs/TOOLS/PCM\\_Training\\_Handbook.pdf](http://www.cfcu.gov.tr/SPOs/TOOLS/PCM_Training_Handbook.pdf) (3. februar 2012).
36. Kindermans, Chris<sup>75</sup>. 2013. Intervju z avtorico. Bruselj, 8. julij.
37. Kolarič, Zinka. 2003. Neprofitno-volonterske organizacije in njihov razvoj – od volontarizma k profesionalizmu. *Teorija in praksa* 40 (1): 37–56.

---

<sup>75</sup> Predavatelj in svetovalec na področju projektnega menedžmenta, ustanovitelj Inštituta za projektni menedžment PMI (Project Management Institute).

38. Kusek, Jody Zall, in Ray C. Rist. 2004. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*. Washington, D.C.: The World Bank.  
Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/27/35281194.pdf> (12. april 2009)
39. Ministrstvo RS za gospodarski razvoj in tehnologijo. 2012a. *Evropski socialni sklad*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/skladi/predstavitev-skladov/evropski-socialni-sklad> (23. marec 2012).
40. --- 2012b. *Letno poročilo 2011 o izvajanju operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007 – 2013*. Dostopno prek: [http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-cloveskih-virov-za-obdobje-2007-2013/files/lp-oprcv-2011\\_popravki-25.9.2012\\_cistopis.doc.pdf](http://www.eu-skladi.si/predpisi/letna-porocila/letna-porocila-o-izvajanju-operativnega-programa-razvoja-cloveskih-virov-za-obdobje-2007-2013/files/lp-oprcv-2011_popravki-25.9.2012_cistopis.doc.pdf) (8. avgust 2012).
41. --- 2012c. *Podatki o črpanju*. Dostopno prek: [http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/podatki-o-crpanju/podatki-o-crpanju/copy\\_of\\_grafidecember2011.JPG](http://www.eu-skladi.si/skladi/crpanje-evropskih-sredstev/podatki-o-crpanju/podatki-o-crpanju/copy_of_grafidecember2011.JPG) (4. maj 2012).
42. Ministrstvo RS za javno upravo. 2006. *Kazalniki za NVO*. Dostopno prek: [http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/novo\\_nvo/Kazalniki\\_za\\_NVO\\_-\\_DOPOLNITEV.doc](http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/novo_nvo/Kazalniki_za_NVO_-_DOPOLNITEV.doc) (8. avgust 2012).
43. --- 2007. *Zapisnik sestanka v zvezi z izvajanjem podprograma 1.3 „Identifikacija ciljnih projektov za sofinanciranje iz strukturnih skladov“ (Javni razpis za sofinanciranje programa podpore dialogu med Vlado RS in nevladnimi organizacijami v letu 2007)*. Dostopno prek: [http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Identifikacija\\_ciljnih\\_projektov/ZAPISNIK\\_RAZGOVORA\\_Z\\_IZVAJALCI\\_PROJEKTA\\_-2.doc](http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Identifikacija_ciljnih_projektov/ZAPISNIK_RAZGOVORA_Z_IZVAJALCI_PROJEKTA_-2.doc) (8. avgust 2012).
44. --- 2008. *Javni razpis za sofinanciranje projektov horizontalnih mrežnih NVO in regionalnih NVO stičišč v okviru prednostne usmeritve: Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga, Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013 za leti 2009 in 2010*. Dostopno prek: [http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/Brina/razpis\\_mrezenje\\_usposabljanje\\_2009\\_10/Javni\\_razpis-objava\\_10.10.2008.DOC](http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/Brina/razpis_mrezenje_usposabljanje_2009_10/Javni_razpis-objava_10.10.2008.DOC) (8. avgust 2012).
45. --- 2009. *Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga za obdobje 2010–2012*. Dostopno prek: [http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/JR\\_2010-2012/JR\\_2010-2012\\_20.08.2010\\_objava.doc](http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Mojca/JR_2010-2012/JR_2010-2012_20.08.2010_objava.doc) (8. avgust 2012).
46. --- 2010. *Priročnik za upravičence pri izvajanju projektov, sofinanciranih iz sredstev Evropskega socialnega sklada v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013, prednostne usmeritve „Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, socialnega in civilnega dialoga“*. Dostopno prek: [http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/PE\\_SS/ZAKONODAJA/Prirocnik\\_MJU\\_o\\_izvajanju\\_2.sprememba.pdf](http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/PE_SS/ZAKONODAJA/Prirocnik_MJU_o_izvajanju_2.sprememba.pdf) (14. november 2011).
47. Ministrstvo RS za notranje zadeve. 2013. *Nevladne organizacije*. Dostopno prek: [http://www.mnz.gov.si/si/o\\_ministrstvu/nevladne\\_organizacije/](http://www.mnz.gov.si/si/o_ministrstvu/nevladne_organizacije/) (26. april 2013).

48. *Odlok o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Nadzornega odbora za Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013*. Ur. l. RS, 71/2007.  
Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200771&stevilka=3890> (20. junij 2012).
49. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2003. *The Non-profit Sector in a Changing Economy*. Pariz: OECD Publications.
50. --- 2009. *Governing Regional Development Policy: The Use of Performance Indicators*. Pariz: OECD Publications.
51. --- 2010. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Pariz: OECD Publications.  
Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf> (7. februar 2012).
52. OIKOS. 2007. *Poročilo o predhodnem vrednotenju za Operativni program razvoja človeških virov 2007–2013*.  
Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/vrednotenja/11-porocilo-2004-2006-svrl.zip> (7. februar 2012).
53. Oxford Dictionaries. 2013. *Definition of Policy*.  
Dostopno prek: [https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CEUQFjAD&url=http%3A%2F%2Foxforddictionaries.com%2Fdefinition%2Fenglish%2Fpolicy&ei=nFbyUen\\_BM6z0QWf-4G4Bw&usq=AFQjCNGNBef\\_AlvmaIQVPdlsmta1\\_iLyUw&bvm=bv.49784469,d.d2k](https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&ved=0CEUQFjAD&url=http%3A%2F%2Foxforddictionaries.com%2Fdefinition%2Fenglish%2Fpolicy&ei=nFbyUen_BM6z0QWf-4G4Bw&usq=AFQjCNGNBef_AlvmaIQVPdlsmta1_iLyUw&bvm=bv.49784469,d.d2k) (6. april 2013).
54. Pitija, Svetovanje d.o.o. 2009. *Vrednotenje javnega razpisa za sofinanciranje projektov horizontalnih NVO mrež in regionalnih stičišč za leto 2008*.  
Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/vrednotenja/evalvacijsko-porocilo-pitija.pdf> (7. november 2012).
55. Pollitt, Christopher in Geert Bouckaert. 1995. *Quality Improvement in European Public Services. Concepts, Cases and Commentary*. London: Sage Publications.
56. PPMI (Public Policy and Management Institute), Euréval. 2013. „*Europe for Citizens*“ *Survey 2012*.  
Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/efc\\_survey\\_2012\\_report\\_final\\_february\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/efc_survey_2012_report_final_february_en.pdf) (11. maj 2013).
57. Pravno-informacijski center nevladnih organizacij – PIC. 2011. *Najpogostejša vprašanja o nevladnih organizacijah*.  
Dostopno prek: [http://www.pic.si/index.php?option=com\\_content&task=view&id=143&Itemid=179](http://www.pic.si/index.php?option=com_content&task=view&id=143&Itemid=179) (26. april 2011).
58. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2008. *Revizijsko poročilo – Kako upravljamo z Evropskim socialnim skladom*.  
Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K0EE36EF1FB1E3E38C12574E90018EC7B/\\$file/ESS\\_rezultati.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K0EE36EF1FB1E3E38C12574E90018EC7B/$file/ESS_rezultati.pdf) (23. marec 2013).
59. --- 2011a. *Revizijsko poročilo – Informacijski sistem Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*.  
Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBCF6596670C3190CC125794200439202/\\$file/InfSist\\_ISARR.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KBCF6596670C3190CC125794200439202/$file/InfSist_ISARR.pdf) (23. marec 2013).

60. --- 2011b. *Revizijsko poročilo – Stroški kontrol pri črpanju evropskih sredstev*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA3E3C736C3567627C125787E0038CDAE/\\$file/Str\\_Kontrol\\_SP08.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KA3E3C736C3567627C125787E0038CDAE/$file/Str_Kontrol_SP08.pdf) (23. marec 2013).
61. --- 2012a. *Porevizijsko poročilo – Popravljalni ukrepi pri ureditvi informacijskega sistema ISARR*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6DE9B860ADA0B888C1257A1C001734B1/\\$file/InfSist\\_ISARR\\_porev.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K6DE9B860ADA0B888C1257A1C001734B1/$file/InfSist_ISARR_porev.pdf) (23. marec 2013).
62. --- 2012b. *Revizijsko poročilo – Sistem izvajanja evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji*. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478/\\$file/EUSkladi\\_SP06-11.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K605DBC4C4CC3EDBEC1257A850016F478/$file/EUSkladi_SP06-11.pdf) (23. marec 2013).
63. *Resolucija o normativni dejavnosti*. Ur. l. RS, 95/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200995&stevilka=4117> (22. marec 2013).
64. Salamon, M. Lester et al. 2003. *Global civil society. An overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University. Dostopno prek: [http://adm-cf.com/jhu/pdfs/Books/BOOK\\_GCS\\_2003.pdf](http://adm-cf.com/jhu/pdfs/Books/BOOK_GCS_2003.pdf) (15. februar 2013).
65. *Sklep Evropske komisije z dne 20. aprila 2009 o ustanovitvi „Izvajalske agencije za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo“ za upravljanje dejavnosti Skupnosti na področjih izobraževanja, avdiovizualnih medijev in kulture z uporabo Uredbe Sveta (ES) št. 58/2003*. Uradni list Evropske unije L 101/2009 (str. 26–30).
66. *Sklep št. 1904/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o uvedbi programa „Evropa za državljane“ za spodbujanje aktivnega evropskega državljanstva za obdobje 2007–2013*. Uradni list Evropske unije L 378/2006 (str. 32–40).
67. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. 2007a. *Nacionalni strateški referenčni okvir*. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/nsro-vlada-150207\\_koncno.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr.gov.si/pageuploads/KOHEZIJA/kohezija-200207/nsro-vlada-150207_koncno.pdf) (10. februar 2012).
68. --- 2007b. *Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/OP%20RR%20annex%20SL.pdf> (12. maj 2012).
69. --- 2008a. *Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/operativni-programi/op-rcv.pdf> (12. maj 2012).
70. --- 2009. *Priročnik za prijavitelje projektov na področju Evropskega socialnega sklada*. Dostopno prek: [http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/ESS\\_prirocnik.pdf](http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/ESS_prirocnik.pdf) (7. oktober 2012).
71. --- 2010a. *Navodila organa upravljanja za načrtovanje, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013*. Dostopno prek: <http://www.eu-skladi.si/ostalo/navodila-za-izvajanje-kohezijske-politike-2007-2013/navodila-19112010.pdf> (10. februar 2012).

72. Svetovna banka. 2004. *Monitoring and Evaluation. Some Tools, Methods and Approaches*. Washington D.C.: The World Bank.  
Dostopno prek: [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/MandE\\_tools\\_methods\\_approaches.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251481378590/MandE_tools_methods_approaches.pdf) (15. marec 2010).
73. --- 2006. *Conducting Quality impact evaluations under budget, time and data constraints*. Washington D.C.: The World Bank.  
Dostopno prek: [http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/conduct\\_qual\\_impact.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTEVACAPDEV/Resources/4585672-1251461875432/conduct_qual_impact.pdf) (15 februar 2013).
74. SWECO. 2004. *Regional governance in the context of globalisation: reviewing governance mechanisms and administrative costs. Administrative workload and cost for Member State public authorities of the implementation of ERDF and Cohesion Fund*.  
Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010\\_governance.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/2010_governance.pdf) (14. april 2012).
75. Šega, Polonca<sup>76</sup>. 2013. Intervju z avtorico. Ljubljana, 26. marec.
76. Šerc, Anja. 2010. *Vpetost nevladnega sektorja v mrežo izvajalcev javnih storitev v RS – področna analiza stanja vključenosti v letu 2009*.  
Dostopno prek: [https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cnvos.si%2FUseFiles%2FFile%2FZagovornistvo%2FAnalyze%2Ffinanciranje%2520NVO\\_2009.pdf&ei=DyTsUd3sMYLGPaHUgdgB&usq=AFQjCNF6paYc\\_LfyZklVysjDBP29jHQzgg&sig2=GJ\\_x84gigv-HHu18i6QZjg&bvm=bv.49478099,d.ZWU](https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CDAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cnvos.si%2FUseFiles%2FFile%2FZagovornistvo%2FAnalyze%2Ffinanciranje%2520NVO_2009.pdf&ei=DyTsUd3sMYLGPaHUgdgB&usq=AFQjCNF6paYc_LfyZklVysjDBP29jHQzgg&sig2=GJ_x84gigv-HHu18i6QZjg&bvm=bv.49478099,d.ZWU) (15 maj 2013).
77. --- 2013. Intervju z avtorico. Ljubljana, 3. julij.<sup>77</sup>
78. UNDP (2002): *Handbook on Monitoring and Evaluation for Results*. New York: UNDP Evaluation Office.
79. *Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna*. Ur. l. RS, 54/2010.  
Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis\\_URED5312.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_URED5312.html) (20. junij 2012).
80. *Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999*. Uradni list Evropske unije L 210/2006 (str. 25–78).
81. *Uredba Vlade RS o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti*. Ur. l. RS, 44/2007.  
Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis\\_URED4053.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_URED4053.html) (20. junij 2012).
82. Vouk, Matjaž<sup>78</sup>. 2012. Intervju z avtorico. Bruselj, 16. september.

<sup>76</sup> Predstavnica Ministrstva RS za notranje zadeve, zadolženega za razvoj NVO v Sloveniji.

<sup>77</sup> Anja Šerc je bila za intervju izbrana kot predstavnica NVO upravičenke na razpisu programa EZD.

<sup>78</sup> Predstavnica NVO upravičenke na razpisu iz strukturnih skladov.



## PRILOGE

### Priloga A: Pričakovani rezultati in učinki za projekt za SKLOP 1 – Sofinanciranje projektov horizontalnih NVO mrež na nacionalni ravni

Dejavnost	Pričakovani učinki in rezultati
Zagovorništvo in civilni dialog:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 usklajene pobude za spremembo zakonodaje oziroma predpisov, ki urejajo delovanje NVO na nacionalni ravni</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 prenovljen postopek za izbor NVO predstavnikov v vladnih telesih</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 akciji/iniciativi za javno upravo z namenom spodbujanja civilnega dialoga skupaj s horizontalnimi NVO stičišči in/ali vsebinskimi NVO mrežami</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 srečanja/posveti z NVO z namenom uskladitve zakonodaje oziroma predpisov, ki urejajo delovanje NVO na nacionalni ravni</li> </ul>
Zagotavljanje servisne podpore nevladnim organizacijam:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.000 svetovalnih ur za regionalna stičišča NVO in vsebinske NVO mreže</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 visoko strokovnih usposabljanj na petih ključnih področjih za razvoj NVO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 150 udeležencev na visoko strokovnih usposabljanjih</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva vsebinskih NVO mrež in regionalnih NVO stičišč o zagotavljanju informacij za NVO s predlogom izboljšav</li> </ul>
Krepitev vloge horizontalne mreže NVO v okolju delovanja in krepitev lastnih kapacitet NVO mreže:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povečanje št. članic v horizontalni NVO mreži za 50 NVO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 nov produkt ali storitev horizontalne NVO mreže</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 srečanj z NVO (predvsem regionalna NVO stičišča/vsebinske NVO mreže) z namenom spodbujanja mreženja, sodelovanja, povezovanja NVO ter institucionalne krepitve NVO sektorja (od tega najmanj 1 na temo oblikovanja strateškega načrta delovanja horizontalne NVO mreže)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 strateški načrt delovanja horizontalne NVO mreže s poudarkom na delovanju po zaključku projekta</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 potrdil o opravljenem usposabljanju/izobraževanju zaposlenih ali prostovoljcev, ki sodelujejo pri izvedbi projekta</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 skupna akcija/iniciativa z regionalnimi NVO stičišči, vsebinskimi NVO mrežami z namenom ozaveščanja gospodarstva</li> </ul>
Skupne akcije/iniciative NVO:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 skupna akcija/iniciativa z regionalnimi NVO stičišči in vsebinskimi NVO mrežami z namenom ozaveščanja medijev</li> </ul>

Vir: MJU (2010) *Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga 2010–2012.*

## Priloga B: Pričakovani rezultati in učinki za projekt za SKLOP 2 – Sofinanciranje projektov regionalnih NVO stičišč

Pričakovani rezultati in učinki za projekte regionalnih NVO stičišč so določeni **enotno** za vse projekte za dejavnosti (1) Zagovorništvo in civilni dialog, (3) Krepitev vloge horizontalne mreže NVO v okolju delovanja in krepitev lastnih kapacitet NVO mreže in (4) Skupne akcije/iniciative NVO.

Pri dejavnosti (2) Zagotavljanje servisne podpore nevladnim organizacijam so minimalni učinki določeni **glede na statistično regijo**, v kateri se izvaja projekt.

Pričakovani učinki in rezultati za dejavnosti zagovorništvo in civilni dialog, krepitev vloge mreže NVO v okolju delovanja in krepitev lastnih kapacitet NVO mreže, skupne akcije/iniciative NVO

Dejavnost	Pričakovani učinki in rezultati
Zagovorništvo in civilni dialog:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 usklajeni pobudi za spremembo zakonodaje oziroma predpisov, ki urejajo delovanje NVO na lokalni/regionalni ravni</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 usklajen predlog nabora programov/projektov NVO za vključitev v regionalni razvojni program</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 akciji za javno upravo/lokalno samoupravo z namenom spodbujanja civilnega dialoga skupaj s horizontalno NVO mrežo, vsebinskimi NVO mrežami ali lokalnimi NVO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 srečanja/posveta z NVO z namenom uskladitve zakonodaje oziroma predpisov, ki urejajo delovanje NVO na lokalni/regionalni ravni (od tega najmanj 1 na temo predloga nabora projektov NVO za vključitev v RRP)</li> </ul>
Krepitev vloge regionalnega NVO stičišča v okolju delovanja in krepitev lastnih kapacitet NVO mreže:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povečanje št. članic v regionalnem NVO stičišču za 20 NVO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 strategija razvoja NVO na regionalni ravni z akcijskim načrtom izvajanja</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 srečanj z NVO z namenom spodbujanja mreženja, sodelovanja, povezovanja NVO (od tega najmanj 1 na temo oblikovanja strategije razvoja NVO na regionalni ravni z akcijskim načrtom izvajanja)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 strateški načrt delovanja regionalnega NVO stičišča s poudarkom na delovanju po zaključku projekta</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 potrdil o opravljenem usposabljanju/izobraževanju zaposlenih ali prostovoljcev, ki sodelujejo pri izvedbi projekta</li> </ul>
Skupne akcije/iniciative NVO:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 skupna akcija/iniciativa s horizontalnimi NVO mrežami, vsebinskimi NVO mrežami ali lokalnimi NVO z namenom ozaveščanja gospodarstva</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 skupna akcija/iniciativa s horizontalnimi NVO mrežami, vsebinskimi NVO mrežami ali lokalnimi NVO z namenom ozaveščanja medijev</li> </ul>

Vir: MJU (2010) *Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga 2010–2012.*

**Priloga C: Pričakovani učinki in rezultati za dejavnost zagotavljanja servisne podpore nevladnim organizacijam**

<b>Regija</b>	<b>Pričakovani učinki</b>
Pomurska	• 500 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 23 usposabljanj za NVO iz najmanj petih vsebinskih področij
	• 230 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 9 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Podravska	• 700 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 30 usposabljanj za NVO
	• 300 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 13 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Koroška	• 150 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 15 usposabljanj za NVO
	• 150 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 5 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Savinjska	• 600 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 25 usposabljanj za NVO
	• 250 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 11 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Zasavska	• 100 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 15 usposabljanj za NVO
	• 150 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 5 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav

Spodnjeposavska	• 300 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 16 usposabljanj za NVO
	• 160 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 6 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Jugovzhodna Slovenija	• 400 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 20 usposabljanj za NVO
	• 200 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 8 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Osrednjeslovenska	• 800 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 40 usposabljanj za NVO
	• 400 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 15 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Gorenjska	• 500 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 22 usposabljanj za NVO
	• 220 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 9 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Notranjsko-kraška	• 200 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 15 usposabljanj za NVO
	• 150 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 6 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav

Goriška	• 400 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 18 usposabljanj za NVO
	• 180 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 7 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav
Obalno-kraška	• 300 svetovalnih ur za lokalne NVO
	• 16 usposabljanj za NVO
	• 160 udeležencev usposabljanj za NVO
	• 6 izbranih projektov lokalnih NVO, ki so bili realizirani ob podpori in sodelovanju regionalnega NVO stičišča
	• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva lokalnih NVO o zagotavljanju informacij regionalnega NVO stičišča s predlogom izboljšav

Vir: MJU (2010) *Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga 2010–2012.*

**Priloga Č: Pričakovani učinki in rezultati za projekt za SKLOP 3 – Sofinanciranje projektov vsebinskih NVO mrež na nacionalni ravni**

Dejavnost	Pričakovani učinki in rezultati
Zagovorništvo in civilni dialog:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 usklajene pobude za spremembo zakonodaje oziroma predpisov na nacionalni ravni</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 akciji za javno upravo z namenom spodbujanja civilnega dialoga</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 srečanja/posveti z NVO z namenom uskladitve zakonodaje oziroma predpisov, ki urejajo delovanje NVO na nacionalni ravni</li> </ul>
Zagotavljanje servisne podpore nevladnim organizacijam:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 300 svetovalnih/mentorskih ur za vsebinske NVO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 10 strokovnih usposabljanj za NVO z namenom povečanja usposobljenosti NVO na posameznem vsebinskem področju za krepitev veščin in znanj za vključevanje v civilni dialog ter opravljanje javnih storitev</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100 udeležencev na usposabljanjih za NVO</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 analiza evalvacijskega vprašalnika glede zadovoljstva vsebinskih NVO o zagotavljanju informacij za NVO s predlogom izboljšav</li> </ul>
Krepitev vloge vsebinske mreže NVO na vsebinskem področju delovanja in krepitev lastnih kapacitet NVO mreže:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Povečanje št. članic v vsebinski NVO mreži za 20 NVO z vsebinskega področja</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 predlog nabora programov in storitev, ki jih lahko izvajajo NVO na posameznem vsebinskem področju z akcijskim načrtom</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 nov produkt ali storitev za NVO mreže</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 srečanja z NVO z namenom spodbujanja mreženja, sodelovanja, povezovanja NVO (od tega najmanj 1 na temo nabora programov in storitev, ki jih lahko izvajajo NVO na določenem vsebinskem področju)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 strateški načrt delovanja vsebinske NVO mreže s poudarkom na delovanju po zaključku projekta</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 potrdil o opravljenem usposabljanju/izobraževanju zaposlenih ali prostovoljcev, ki sodelujejo pri izvedbi projekta</li> </ul>
Skupne akcije/iniciative NVO:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 skupna akcija/iniciativa s horizontalnimi NVO mrežami, regionalnimi NVO stičišči ali vsebinskimi NVO z namenom ozaveščanja gospodarstva</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 skupna akcija/iniciativa s horizontalnimi NVO mrežami, regionalnimi NVO stičišči ali vsebinskimi NVO z namenom ozaveščanja medijev</li> </ul>

Vir: MJU (2010) *Javni razpis za spodbujanje razvoja nevladnih organizacij in civilnega dialoga 2010–2012.*