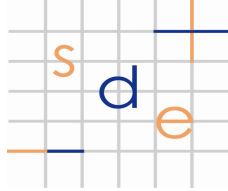


št 2 let 2010

## Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke

Bojan RADEJ





Slovensko društvo evalvatorjev, <http://www.sdeval.si/>

# Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke

Bojan Radej  
Ljubljana, april 2010

Pripravo gradiva so omogočili:

Inštitut za politike prostora (Ljubljana) v okviru Mreže za prostor\*  
Računsko sodišče RS, Ljubljana  
Slovensko društvo evalvatorjev, Ljubljana



\*Projekt »Mreža za prostor« delno financira Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada. Operacija se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov, razvojne prioritete »Institucionalna in administrativna usposobljenost«, prednostne usmeritve »Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga«. Projekt vodi IPOP – Inštitut za politike prostora, Ljubljana, ki je vozlišče Mreže za prostor.

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

**Zahvala:** Za pripombe na prejšnjo različico tega besedila se zahvaljujem dr. Mitar Miranu s Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru in dr. Mojci Golobič z Biotehniške fakultete Univerze v Ljubljani.

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

**Priporočilo za citiranje:** Radej B. Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki, let. 3, št. 2 (april 2010), 43 str., <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Osnove-vrednotenja-vplivov-javnih-politik-za-priloznostne-uporabnice/ke.html>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

001.818:35(497.4)(0.034.2)

RADEJ, Bojan

Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke [Elektronski vir] / Bojan Radej. - El. knjiga. - Ljubljana : Slovensko društvo evalvatorjev, 2010. - (Delovni zvezki SDE ; 2010, št. 2)

Način dostopa (URL): <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Osnove-vrednotenja-vplivov-javnih-politik-za-priloznostne-uporabnice/ke.html>

ISBN 978-961-92453-4-7

250484992

KAZALO VSEBINE

<b>1</b>	<b>Uvod .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Zakaj vrednotenje javnih politik?.....</b>	<b>7</b>
2.1	Splošno stanje vrednotenja vplivov politik.....	8
<b>3</b>	<b>Pristopi k vrednotenju vplivov .....</b>	<b>10</b>
3.1	Vnaprejšnje ali ex-ante vrednotenje .....	10
3.2	Vmesno vrednotenje .....	11
3.3	Naknadno ali ex-post vrednotenje .....	11
3.4	Samo-ovrednotenje .....	11
3.5	Projektno vrednotenje .....	12
3.6	Strateško vrednotenje.....	12
3.7	Programsko vrednotenje .....	12
3.8	Vrednotenje politik .....	12
<b>4</b>	<b>Vrednotenje politik .....</b>	<b>13</b>
4.1	Regulativne presoje vplivov .....	13
4.2	Spremljanje uresničevanja proračuna .....	14
4.3	Strateško vrednotenje razvojnih programov .....	16
4.4	Samo-vrednotenje kakovosti javnega upravljanja .....	16
<b>5</b>	<b>Štiri generacije pristopov k vrednotenju vplivov politik .....</b>	<b>17</b>
5.1	Kako pri vrednotenju obravnavati globoka nesoglasja? .....	19
5.2	Vrednotenje javnih alternativ.....	21
5.3	Etika in nevtralnost vrednotenja .....	22
<b>6</b>	<b>Praktično vrednotenje vplivov politik.....</b>	<b>24</b>
6.1	Določitev smotra vrednotenja .....	24
6.2	Kdo sodeluje pri vrednotenju?.....	25
6.3	Oblikovanje programske teorije.....	25
6.4	Okvir vrednotenja .....	26
6.5	Izbor evalvacijskih vprašanj in/ali kriterijev vrednotenja.....	28
6.6	Praktična izvedba vrednotenja .....	29
6.6.1	Vrednotenje s seznamom evalvacijskih vprašanj .....	30
6.6.1.1	Vrednotenje programske teorije.....	30
6.6.1.2	Vrednotenje predloga politike .....	30
6.6.2	Matrično vrednotenje (z evalvacijskimi kriteriji) .....	32
<b>7</b>	<b>Ocenjevanje kakovosti vrednotenja .....</b>	<b>35</b>
7.1	Ocenjevanje kakovosti poročila o vrednotenju.....	37
7.2	Ocenjevanje kakovosti procesa vrednotenja.....	38
<b>8</b>	<b>Sistem vrednotenja .....</b>	<b>38</b>
<b>9</b>	<b>Viri in spletne povezave.....</b>	<b>41</b>
9.1	Vodiči za presoje in vrednotenje .....	41
9.2	Evalvatorski spletni portali (v angleščini) .....	41
9.3	Formalne podlage za vrednotenje, Slovenija (v tekstu omenjene) .....	41
9.4	Orodja in podpora vrednotenju .....	41
9.5	Povezave k delom, ki navajajo tukaj uporabljene vire .....	42

## 1 Uvod

Pričujoči prispevek je nastal kot odgovor na skoraj sočasni pobudi Inštituta za politike prostora iz Ljubljane kot vozlišča Mreže za prostor in Računskega sodišča RS v zvezi s pripravo seminarja o osnovah vrednotenja vplivov javnih politik. Društvo je obe pobudi hvaležno sprejelo, zavedajoč se velikih praznin, ki zevajo v Sloveniji na tem področju in svojih nalog pri njihovem osvetljevanju.

To gotovo ne bo prvi, niti najbolj strokovni priročnik za vrednotenje vplivov politik v Sloveniji. A to niti noče biti, saj prispevek ni namenjen tistim, ki se z vrednotenjem ukvarjajo poklicno in primarno ampak vsem, ki se z njim srečajo občasno pri zasledovanju svojih drugih hotenj, ki so pri tem pogosto povsem nepoklicna – kot vzemimo zanimanja, ki prihajajo s strani organizacij civilne družbe. Za takšno ciljno občinstvo v Sloveniji je potreben priročnik o vrednotenju, ki bo očiščen čim več nepotrebnih tehničnih predstavitev in znanstvenih komplikacij, h katerim s(m)o evalvatorji dokaj nagnjeni, in bo predstavil le osnovne ali splošne obrise vrednotenja vplivov. Namesto receptur, značilnih za priročniški format želi prispevati k razumevanju vrednotenja, zakaj so pristopi in postopki takšni kakršni so. Namen je občasne uporabnike/ce opremiti ne ravno za izvajanje študij vrednotenja vplivov javnih politik, četudi to ni izključeno, kot predvsem ampak za osnovno orientacijo v zadnje čase zelo ekspanzivnem vesolju vrednotenja in za kritično uporabo rezultatov vrednotenja.

Mnogi, če ne morda kar večina se z vrednotenjem vplivov politik srečuje in se zanj zanima le kot za postransko stvar, ker nanjo naleti zgolj občasno in se mora z njo ukvarjati samo zato, ker je prepletena z zadevami, ki jih sicer primarno zanimajo. V takšnem položaju so gotovo občanska društva, ki na vrednotenje naletijo v povezavi z ocenjevanjem delovanja javne uprave ali pri ocenjevanju lastnega dela v povezavi z izvajanjem javno financiranih programov. V takšnem položaju so posebej področna civilna strokovna združenja, ki se na različnih področjih zavzemajo za uveljavljanje alternativnih načinov upravljanja posameznih sklopov javnih zadev in pri katerih so ugotovitve vrednotenja le en izmed argumentov v prid njihovim zavzemanjem. Postransko zanimanje za vrednotenje imajo tudi občasni uporabniki evalvacijskih študij, bodisi v medijih, za izobraževalne ali v raziskovalne namene ali tisti, ki se ukvarjajo z dejavnostmi, ki so sorodne vrednotenju kot so revizija poslovanja ali upravljanje kakovosti v javnem sektorju. Nazadnje med uporabniki/cami tega pisanja vidimo tudi tiste redke, ki se z vrednotenjem sicer ukvarjajo profesionalno vendar ne sektorsko (šolstvo, zdravje, razvoj, ...) ampak na meta-evalvacijski ravni na primer pri obravnavi horizontalnih, sistemskih ali infrastrukturnih vidikov vrednotenja.

Občasni uporabniki/ce rezultatov vrednotenja vplivov politik so kljub svoji majhni zainteresiranosti odločilni za popularizacijo in širšo uveljavitev vrednotenja na vseh področjih družbenega delovanja. A tak razmah, razen za poklicne evalvatorje ni cilj, vreden izpolnitve zaradi samega sebe. Gre za to, da je vrednotenje vplivov, če ga pravilno uporabljamo, s čemer so še velike težave, zmogljivo orodje, s pomočjo katerega se lahko učimo strukturirano razmišljati o zapletenih družbenih problemih zato svoje zahteve izražati bolj prodorno. To je tudi orodje, ki pomaga graditi mostove med nasprotniki in ustvarjati strateško mešana partnerstva z njimi. Nadalje, vrednotenje je orodje neposredne demokracije in potemtakem orodje, ki pomaga povečati vpliv javnosti na izvrševanje oblasti.

To pomeni, da imajo občasni uporabniki ugotovitev vrednotenja z zavedanjem okvirnih možnosti, ki jih nudi vrednotenje politik lahko razmeroma višja pričakovanja in lahko zahtevajo visoke standarde vrednotenja, ker si z njim lahko res pomagajo samo pod pogojem, da je evalvacijski sistem funkcionalen, in da so evalvacijske študije kakovostne. Občasni uporabniki so docela neobremenjeni z »objektivnimi« in »sistemskimi« vzroki, zaradi katerih nekatera pomembna vprašanja, ki bi zagotavljala pogoje za večjo uporabnost rezultatov vrednotenja politik v Sloveniji še niso razrešena. V tem pogledu so občasni uporabniki morda celo bolj dosledni sodniki ustreznosti vrednotenja vplivov politik kot tisti, ki se z vrednotenjem politik pretežno ukvarjajo bodisi kot naročniki ali kot izvajalci tovrstnih študij. Torej so mnenja občasnih uporabnikov o kakovosti sistemov vrednotenja eno od ogledal, v katero bi se zaradi lastne higiene lahko stalno ogledovali tudi poklicni evalvatorji.

Preden se posvetimo sami temi je treba poudariti, da je pričujoče gradivo le začetni poizkus pripraviti okvirna priporočila, za katera verjamemo, da lahko prispevajo, da bo vrednotenje učinkov bolj relevantno. Med zamišljenim priporočenim in praktično uporabljenim postopkom vrednotenja pa je lahko dokajšnja razlika in razlogi za to so lahko včasih razumljivi in delno za vpletene poklicne evalvatorje opravičljivi kot v primeru slabih standardov in infrastrukture vrednotenja ali splošno nizkih demokratičnih standardov v družbi na področju javnega upravljanja. Tako je pričujoče gradivo smiselno vsaj kot posvetovalni pripomoček pri razsojanju o tem kakšno je in kakšno bi moralo biti vrednotenje vplivov javnih politik v Sloveniji. Njegov namen je torej predvsem razgibati razpravo o tem kakšno naj bo dobro vrednotenje vplivov politik kot da bi hotel kakorkoli zamejiti pravila, ki bi to v naprej lahko zagotovila na tehnični ravni in tako mimo širše kritične razprave med evalvatorji in vsemi drugimi, ki so pretežno le občasni uporabniki njihovih izdelkov.

## 2 Zakaj vrednotenje javnih politik?

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

V praksi javnega upravljanja se je vrednotenje pojavilo najprej v zvezi z ocenjevanjem kakovosti izobraževalnih procesov, v javnem zdravstvu in za vojaške namene in sicer že v tridesetih letih dvajsetega stoletja. Splošno na vseh ostalih področjih javnega upravljanja se je vrednotenje uveljavilo v šestdesetih letih najprej v anglosaškem svetu.

Vrednotenje politik se nanaša na ocenjevanje učinkov javnih politik. Vrednotenje je sestavina javnega upravljanja, ki si prizadeva uravnovesiti posebne in splošne interese v družbi na strokovno utemeljen in demokratično podprt način, torej z upoštevanjem različnih, četudi nasprotnih družbenih vrednot oz. znanj. Vrednotenje tako deluje kot eno izmed varoval pred aktivističnim vpletanjem (strankarske) politike (*politics*) v upravljanje javnih zadev (*policy*), ki se ne tičejo suverenosti države ampak zajemajo odločitve o urejanju vsakodnevnega življenja in zasnov skupne prihodnosti skupnosti.

Vrednotenje pomeni ocenjevati vladne predloge in uspešnost njenega delovanja na podlagi preverljivih dokazov in sistematične presoje njihove tehtnosti v okviru priporočenih evalvacijskih standardov in kriterijev presoj. Ne tiče se samo ugotavljanja ali javni ukrepi služijo deklariranim namenom ampak proizvede trditve vrednostne narave, torej se tiče predvsem ocenjevanja vrednosti tistega, kar politike »proizvajajo«. Vrednotenje je tehtanje znanstveno utemeljenih argumentov o vplivih politik z vrednotami tistih, ki te vplive občutijo. To je torej znanstveno podprta dejavnost, ki pa je v svojem jedru namenjena soočanju in tehtanju argumentov za in proti neki javni zamisli, zato se bolj kot v območju znanosti nahaja na spolzkem območju preseka med njo in politiko, torej med svetom objektivnih dejstev in svetom subjektivnih vrednot.

V svoji politični dimenziji vrednotenje ni povezano le z demokratično gledano zdravim nezaupanjem javnosti do oblasti ali vsaj zdravim zanimanje javnosti za vodenje javnih zadev ampak tudi zato, ker je upravljanje javnih zadev zelo težavno in iz vladnih kabinetov neobvladljivo. Družbene spremembe kot tisto, kar se z vrednotenjem vrednoti, so namreč kompleksne. Kaj to pomeni? Kompleksno

je vzemimo to, da nobena politika ne zasleduje samo enega cilja ampak zasleduje obenem več enako pomembnih ciljev, ki pa so med sabo večinoma v večjem ali manjšem nasprotju in ta nasprotja so povrh vsega legitimna in jih ni mogoče odpraviti ali razrešiti. Uresničevanje vsakega posamičnega javnega cilja sproža različne odzive, mnogi med njimi so nasprotujoči, vendar spet povsem legitimno. Problemi javnega upravljanja so take vrste, da ima vsak voz več vpreg in vsaka vprega vleče voz v drugo smer. To je za javne zadeve normalno in tej zelo posebni naravi problemov javnega upravljanja je treba prilagoditi tudi metode javnega upravljanja in tudi metode vrednotenja dosežkov javnega upravljanja, ker osnovnega problema, da vsak vleče voz v svojo smer ni mogoče nikoli razrešiti. To pravzaprav sploh ni problem ampak pomemben dosežek, je preprosto posledica tega, da se člani družbe čutijo vpeti v družbo in da želijo sodelovati pri njenem upravljanju. Težava je, da kompleksnosti družbenih zadev prilagojena logika javnega upravljanja in prilagojena logika vrednotenja vplivov javnih politik ne obstaja oziroma smo verjetno ravno priče njenemu porajanju. To v javnem upravljanju ustvarja velike težave zaradi mnogih nejasnosti, kako javno upravljanje prilagoditi za bolj uspešno ukvarjanje s kompleksno naravo družbenih izzivov. Del teh nejasnosti, ki se nanaša na različne plati vrednotenja vplivov javnih politik, si je namenil razkaditi pričujoči zapis.

## 2.1 *Splošno stanje vrednotenja vplivov politik*

Vsaj za Slovenijo ni na voljo še nobena študija, ki bi osvetlila splošne dejavnike kakovosti vrednotenja vplivov politik. Zato o tem lahko sklepamo le posredno, z vpogledom v indikatorje kakovosti javnega upravljanja. Kot nova država je Slovenija morala tranzicijski projekt v 90-tih začeti s slabo usposobljeno administracijo in institucijami za demokratično upravljanje države. Slabo vladanje je en izmed kroničnih problemov. Na lestvicah kakovosti javnih institucij in upravljanja je Slovenija redno uvrščena tudi za dva kakovostna razreda nižje kot na lestvicah kakovosti nacionalnih dejavnikov in lestvicah dosežkov. Posledica tega je, da so v javnosti vlada, parlament in državni svet izstopajoče slabo cenjeni.

Slovenija pokriva območje enkratnih naravnih vrednot in visoke kulturne različnosti, ki jo nujno spremlja družbena heterogenost in različnost pogledov na to, kako hočemo v tej državi živeti. Kljub temu je država vodena centralistično in po uravnilovki trga, kar ustvarja vtis Slovenije kot družbene puščave. V tem pogledu osamosvojitveni projekt odprave družbenega enoumja ni uresničen ampak je zgolj zamenjan njen princip. Veljavni pravni red zaradi svoje nedodelanosti in slabega izvajanja ustvarja »implementacijski deficit«, ki v veliki meri deluje proti možnostim pravne države. Ministrstvo za javno upravo v Resoluciji o normativni dejavnosti ugotavlja, da je izvajanje obstoječih predpisov težavno zaradi pravnih praznin, neuskkljenosti med predpisi, nespoštovanja



hierarhije predpisov. Po neuradnih ocenah Ministrstva za finance s konca devetdesetih let so stroški implementacijskega deficita, izraženi v znesku odškodnin, ki jih naj bi morala država izplačati zaradi verjetno izgubljenih tožb, povezljivih z nedelovanjem pravne države, dosegli okoli 12% bruto domačega proizvoda. Povedano drugače, nacionalna izguba zaradi slabega delovanja pravne države je v povprečju presegla 1,5% BDP letno, kar je približno tretjina povprečne stopnje gospodarske rasti v istem obdobju. Stvari so prišle tako daleč, da Slovenijo na slabo vladanje danes opozarjajo že mednarodne organizacije kot na primer OECD, posredno pa tudi EU s sprožanjem vse več sodnih postopkov proti državi, ki ne izpolnjuje svojih lastnih zavez in obveznosti do državljanov in državljanov.

Neposrednim škodam slabega delovanja pravne države pa je treba dodati še posredne izgube na drugih področjih. Implementacijski deficit je povezan s proračunskim deficitom, saj neposredno obremenjuje izdatke državne blagajne. Naslednji je demokratični deficit, saj je demokracija povezana s spoštovanjem prava. Trem deficitom se pridružuje še razvojni deficit, ki označuje stanje, ko vložki v razvoj ne prispevajo k največji blaginji niti kolektivno in še manj za vsakogar, ker so zaradi vrzeli nacionalna bogastva uporabljena vse bolj pristransko. Še zadnji resen znak slabega vladanja: po izbruhu globalne finančne krize se je Slovenija soočila z izjemno visoko občutljivostjo na zunanje šoke. Tako smo bili v prvem letu globalne krize priča dvakrat večjemu letnemu padcu BDP kot povprečno v treh letih od 1990 do 1993 v času najhujše tranzicijske depresije, le da takrat z jasnim tranzicijskim poslanstvom.

Navedeni primeri sicer sami po sebi niso bistveni za ta prispevek, lepo pa posredno dokazujejo kako slabo je v Sloveniji opravljeno delo pri vrednotenju vplivov politik. Računsko sodišče RSRS je leta 2007 Vlado opozorila na očitno zlorabo inštrumenta vrednotenja vplivov predlogov predpisov. Ugotovilo je namreč, da predlagatelji kar za 70% predlogov predpisov ocenjujejo, da ne bodo vplivali na širšo družbo, ostalih 30% pa naj bi imelo le nevtralen vpliv. V istem poročilu Računsko sodišče navaja oceno Ministrstva za finance, ki ugotavlja, da je samo 15% ocen finančnih učinkov predlogov predpisov formalno ustreznih. Neodvisno telo Evropske komisije, Odbor za presoje (Impact Assessment Board, 2008), ki pripravlja letna poročila o kakovosti evalvacijskih študij je po oceni več kot sto študij, ki jih je naročila Komisija ugotovil, da je 60% študij podstandardnih in ne služi svojemu osnovnemu namenu, nadaljnjih 20% pa le delno. Najpogostejše težave vrednotenja vplivov politik so nejasna in nepopolna obdelava problemov, neuravnovešenost argumentov in preveliko posvečanje nerealnim alternativam osnovnim predlogom. Objekt oz. smoter vrednotenja je pogosto slabo (preozko) določen, šibke pa so tudi analize ocenjenih vplivov. Zapostavljene so kvalitativne metode vrednotenja, dolgoročni pogled, različni

vplivi so proučeni neenako pozorno – posebej očitno so zapostavljeni posredni vplivi, ocene kakovosti študij vrednotenja vplivov so nezadostne.

Kljub vsem tem očitnim slabostim vrednotenja vplivov politik so se svetovalne dejavnosti, ki se ukvarjajo z vrednotenjem vplivov politik razrasle v pravo malo industrijo in stkale partnerske vezi z največjimi javnimi naročniki študij. Širša javnost je vsaj doslej to dogajanje v precejšnji meri opazovala s strani, kar nedvomno olajšuje zgoraj opisane negativne trende. Tem bolj, ker je vrednotenje vplivov politik danes večinoma že obvezno, kar javnosti daje na voljo orodja za legitimni pritisk na ustanove za spoštovanje predpisov. Natančne obveznosti vrednotenja vplivov v Sloveniji večinoma določajo področni predpisi. Splošno določene so naslednje obveznosti vrednotenja vplivov politik: poslovnik vlade (8. člen), Resolucija o normativni dejavnosti (2009) in evropska zakonodaja povezana s črpanjem evropskih sredstev in sodelovanja pri izvajanju evropskih programov. Tem se po novem pridružujejo tudi obveznosti vrednotenja programov za potrebe priprave ciljno usmerjenega proračuna. A na tem področju je trenutno še veliko nejasnosti.

### 3 Področja vrednotenja vplivov

Vrednotenje vplivov politik ni edina kontrolna dejavnost, namenjena javnemu nadzoru nad vladnim ravnanjem. »Vrednotenje vplivov politik« je zelo podobno »presojam vplivov« in »monitoringu«, ki so spet podobni »reviziji« poslovanja. Kljub podobnosti in celo precejšnji povezanosti, je treba te pojme razločiti. »**Monitoring**« je zgolj opazovanje ali spremljanje dogajanja na nekem določenem področju, na primer štetje prometa ali monitoring koncentracij SO<sub>2</sub>. »**Presoje**« so že nekoliko širša dejavnost, ki na podlagi rezultatov monitoringa in drugače pridobljenih ugotovitev sodi o nekem pojavu z različnih zornih kotov, na primer presoje raznovrstnih vplivov emisij SO<sub>2</sub> na okolje. »**Revizija**« je neke vrste presoja in sicer skladnosti poslovanja z normativnimi zahtevami. »**Vrednotenje**« je najširša kategorija, ki uporablja rezultate predhodnih presoj tako, da jih tehta s stališča različnih vrednot vpletenih.

Poznamo več vrst vrednotenj, ki se sicer med seboj vsebinsko prepletajo, čeprav so večinoma uporabljene ločeno: vnaprejšnje ali ex-ante vrednotenje, vmesno vrednotenje, naknadno ali ex-post vrednotenje, samo-ovrednotenje, projektno vrednotenje, strateško vrednotenje, programsko vrednotenje, vrednotenje politik.

#### 3.1 Vnaprejšnje ali ex-ante vrednotenje

Namenjeno je vrednotenju predlogov javnih politik kot na primer predlogov razvojnih programov, predlogov predpisov ali proračuna, zato se začnejo izvajati zgodaj, ko so predlogi še v povojih in nato potekajo vzporedno z njihovo

pripravo. Ugotovitve vnaprejšnjega vrednotenja na koncu služijo spreminjanju predloga programa tako, da bodo njegove vsebine zastavljene bolj konsistentno s stališča vplivov na zadevno javnost (npr. regionalno javnost, če gre za regionalni predlog ali področno javnost, če gre za sektorski predlog). Gre verjetno za najbolj težko oprijemljivo področje vrednotenja javnih politik, kjer imamo opravka s prihodnostjo, ki je, dokler ne postane sedanjost, še skupna in zelo negotova. Zato so priprave na prihodnost tisti del družbenega življenja okoli katerega se vzbujajo živahna nasprotja med skupinskimi interesi ter med njimi ter državo, ki zrcalijo vso težo javnega upravljanja. Vnaprejšnje vrednotenje je torej tista vrsta vrednotenja, ki je najbolj »vrednotna«, torej tista, pri kateri je politični vidik najbolj poudarjen.

### 3.2 *Vmesno vrednotenje*

Namenjeno je vrednotenju javnih politik v celem obdobju njihovega uresničevanja. Tako je vmesno vrednotenje zelo tesno prepleteno z monitoringom delovanja. Njegova naloga je sporočati odgovornim za uresničevanje politik ali je njihovo delovanje na začrtani poti ali in v katerih primerih pa od njega odstopa. Vmesno vrednotenje sicer nikoli ni lahka naloga, zaradi pomanjkanja, včasih pa tudi zaradi preobilja ustreznih informacij, s katerimi bi lahko vrednotili uresničevanje vladnih programov. Kljub temu je to oblika vrednotenja, ki je izvedena bolj tehnično kot je to mogoče za druge vrste vrednotenja in ga večinoma srečamo le kot vrsto presoj.

### 3.3 *Naknadno ali ex-post vrednotenje*

Namenjeno je vrednotenju učinkov javnih politik po njihovem zaključku. Ni nujno, da je izvedeno takoj po zaključku, saj takrat dolgoročni učinki vrednotene politike pogosto še niso znani. Poslanstvo te vrste vrednotenja je ugotoviti ali je politika dosegla glavne zastavljene cilje ter kateri so bili glavni dejavniki odstopanj in ne/uspešnosti javne politike. Ugotavlja tudi vpliv določene javne politike na sistem kot celoto, na primer vpliv energetske politike na trajnostni razvoj regije ali na prostorsko kohezijo države.

### 3.4 *Samo-ovrednotenje*

To je oblika vrednotenja, ki jo pri sebi opravijo sami deležniki vrednotenja javnih politik, z namero ugotoviti »kakovost« svojega lastnega delovanja, uresničevanje svoje vizije, ustreznost ciljev, praks in dosežkov. Ta vrsta vrednotenja je posebej pomembna za interne presoje kakovosti poslovanja javnih služb. Te so namreč v posebnem položaju: zaradi omejitev zaposlovanja, plač, proračuna..., javne organizacije niso samostojne pri izbiri svojih vhodnih dejavnikov. Samostojne niso niti pri izbiri svojih nalog in pričakovanih rezultatov, ki so jim največkrat

določeni »od zunaj« in »od zgoraj« kot na primer od predpostavljenih organizacij v javno-upravni hierarhiji. Organizacija v javni upravi ni posebej svobodna niti pri določanju vhodnih dejavnikov, niti normiranih rezultatov ampak je njena vloga poudarjena predvsem v procesu pretvorbe prvih, kakršni že so, v druge, kakršni že morajo biti. To pomeni, da samo-evalvacija poda oceno predvsem o kakovosti procesov pretvorbe vhodnih dejavnikov v izhodne rezultate. Samo-evalvacija se včasih enači z *interno evalvacijo*. Sicer sta si res podobni, razlika je v tem, da samo-evalvacijo opravimo večinoma z uporabo od zunaj predpisanih standardov, interno vrednotenje pa opravimo tako, da v se organizaciji medsebojno ovrednotijo kolegi (oddelki) po lastnih kriterijih.

### 3.5 *Projektno vrednotenje*

Projektno vrednotenje se nanaša na ocenjevanje učinkov posamičnih, izolirano obravnavanih ukrepov manjšega obsega in vplivnosti, na primer vpliv izgradnje čistilne naprave na lokalno okolje.

### 3.6 *Strateško vrednotenje*

Če so projekti, ki jih vrednotimo zelo veliki, uporabljamo *strateško vrednotenje* njihovih vplivov, na primer vrednotenje strateških vplivov izgradnje avtoceste na okolje. Ožje razumevanje »strateškega« se nanaša na velikost tistega, kar vrednotimo. V zadnjem času se uveljavlja drugačen in splošnejši pogled, ki »strateško« veže na vrednotenje vseh glavnih dejavnikov uspeha nekega javnega predloga, na primer vrednotenje vpliva strateškega programa na strateški razvoj regije. V nadaljevanju bomo upoštevali le širše razumevanje »strateškega vrednotenja«.

### 3.7 *Programsko vrednotenje*

Programsko vrednotenje zajema vrednotenje skupine tesno povezanih projektov, ki služi doseganju skupnih ciljev, na primer vrednotenje nacionalnega energetskega programa.

### 3.8 *Vrednotenje politik*

Vrednotenje politik se nanaša na vrednotenje vplivov vseh programov na nekem vladnem področju delovanja, na primer na področju prostorske politike ali gospodarske politike na celotno družbo (regijo, državo).

Vplivi javnih politik se vrednotijo na vseh najpomembnejših področjih javnih politik – pri pripravi predpisov (regulativne presoje vplivov), pri pripravi programov (strateško vrednotenje programov) in pri spremljanju izvajanja državnega proračuna.

## 4 **Vrednotenje politik**

### 4.1 *Regulativne presoje vplivov*

Za vrednotenje predpisov se uporabljajo »regulativne presoje vplivov« (RPV). Gre za sistematično in konsistentno presojo potencialnih vplivov uresničevanja predlogov predpisov z namenom ugotoviti verjetnost, da bo predlagani predpis ne le dosegel zastavljene cilje ampak pri tem prispeval k nižanju administrativnih bremen za podjetja in državljanke in državljane, k nižjim finančnim bremenom regulacije, k deregulaciji in poleg tega tudi k splošnim težnjam družbe k stabilnosti, trajnosti, koheziji. RPV torej od predlagateljev predpisov pričakuje, da niso osredotočeni na zelo posebna vprašanja normativnega urejanja ampak svoje zanimanje razširijo na širše vplive, ki jih imajo normativne odločitve na družbo.

Obstaja več različnih tehnik RPV, ki imajo v različnih institucionalnih okoljih različno težo. Najbolj tržno naravnane družbe dajejo velik poudarek presoji finančnih bremen, ki naj bi jih povzročil novi predpis za državo, na primer vpliv na povečanje prihodkov proračuna ali povečanje proračunskih izdatkov. Ta vidik RPV torej skrbi predvsem za posledice predpisov na državni (pokrajinski, občinski) proračun, kar je nedvomno relevanten pogled, ki pa ne pove, kako novi predpis vpliva na tisto, čemur je v prvi vrsti namenjen.

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

V informacijski dobi ima ideja, da naj bo 'informacijska obveznost' ključni kriterij za presojo ustreznosti predlogov predpisov, nedvomno svojo privlačnost. Stroške administriranja je smiselno vzeti kot pomemben kriterij presoj predpisov kadar bi šlo za presoje predpisov, ki so namenjeni usmerjanju informacijskih tokov kot na primer zakonodaje o statističnih in bančnih evidencah ali nemalokrat tudi v

upravnemu postopku. Povsem izenačiti normativno dejavnost z informacijskimi tokovi pa je pretirana poenostavitev, ki ni nevtralnno izhodišče za presojo primernosti predlogov predpisov. Večini družbeno koristnega početja predpisi določajo omejitve in nudijo priložnosti, zato bi presoja morala biti usmerjena v ugotavljanje tega kako predpis vpliva na možnosti delovanja tistih, ki so z njim zajeti. Po tej poti bi bili pozitivno ocenjeni le predlogi predpisov, ki povečujejo možnosti delovanja glede na izhodiščno stanje. Vzemimo primer: s stališča informacijskih obveznosti zavezancev za davek na dodano vrednost (DDV) je docela vseeno ali je meja letnega prihodka, od katere nekdo avtomatično postane zavezanec za DDV, na ravni 20 ali 40 tisoč evrov. Za državljane je ta razlika, ki je za državo nepomembna, ključna, ker oži ali širi območje administrativno poenostavljenega načina poslovanja. Drugi primer: s stališča informacijskih stroškov je povsem vseeno kako predpis prizadene moške ali ženske, saj so pred zakonom vsi enaki. Toda stvarni družbeni položaj žensk in moških ni enak, zato je tudi vpliv nekega predpisa na moške in ženske lahko različen.

Posledica je, da bi morala RPV svoje smotre razširiti s finančnih in administrativnih bremen tudi na nefinančne vplive.

#### 4.2 Spremljanje uresničevanja proračuna

Spremljanje uresničevanja (*performance monitoring*) je posebna vrsta presoj, ki se uporablja pri upravljanju javnih proračunov in ima veliko skupnega z monitoringom delovanja in vmesnim vrednotenjem. Spremljanje uresničevanja je pomembno kot en od predpogojev za pripravo »ciljno usmerjenega proračuna«. »Ciljno usmerjeni proračun« je posebne vrste proračun, pri katerem je vsak izdatek povezan s kazalniki uspešnosti uresničevanja namenov, ki jim služi. Doslej je bilo pri pripravi proračuna, ki ni bil »ciljno usmerjen« pomembno le koliko je vsako leto skupno na voljo sredstev za javne izdatke. Ko je bilo to poznano, je ministrstvo za finance ocenjena razpoložljiva sredstva v pogajanjih in usklajevanjih razporedilo po ministrstvih, nato pa so imeli ministri skoraj popolnoma svobodne roke pri razdelitvi denarja »svojega« resorja po »svojih« proračunskih postavkah. Na vsebinske odločitve o namenih, za katere bo potrošen javni denar so večinoma odločala ministrstva sama. Finančni resor je preveril le, če je v proračunskih odhodkih predvidenega dovolj denarja za plače, socialne transferje in prednostne investicije, v vsebino in uspešnost programov pa se ni spuščal.

Zdaj pa je počasi tudi v Sloveniji dozorelo spoznanje, da ni dovolj denar nameniti nekim ciljem, ampak je treba učinke vložnega denarja dobro izmeriti in upravičiti. Po novem, s pripravo ciljno usmerjenega proračuna ministri ne bodo več imeli tako prostih rok pri razporejanju denarja po programskih namenih. Ne bo več bistveno, koliko denarja se v kaj vложи, ampak kakšne cilje imajo in ali jih

dosegajo. Takrat, ko bo imel minister za finance pred seboj pregled uspešnosti uresničevanja vseh proračunskih postavk bo lahko sredstva namenjal le uspešnim programom. Tako se bo po novem s porabo proračunskih sredstev izvajala politika vlade, ki ne bo več seštevek ministrstev ampak integrirana celota s čimer naj bi bilo oteženo nepovezano vodenje politik posamičnih ministrstev.

V državah, kjer je prizadevanje za povezavo uspešnosti vladnih programov z razporejanjem (alokacijo) javnih sredstev že ustaljeno, vidijo glavne prednosti spremljanje uresničevanja v naslednjem: izboljša informacijske podlage in razvidnost nagibov vladnih odločitev; izboljša podlage za odločanje med alternativnimi programi, izboljša prevajanje vladnih ciljev v prednostne naloge, prispeva k boljši utemeljitvi odločitev o namenskem razporejanju javnih sredstev, izboljša uresničevanje zastavljenih ciljev, daje spodbudo dolgoročnemu razmišljanju, poveča fleksibilnost javne uprave z odstranitvijo nepotrebnih ovir avtonomnosti delovanja upravljavcev na nižjih ravneh javno upravne hierarhije; poveča odgovornost upravnikov javnih blagajn in proračunov za dosežke; poveča zaupanje med oblastjo in javnostjo.

Proračunske postavke so vrednotene na eni, dveh ali na vseh treh izmed naslednjih ravni: najenostavnejše je spremljanje **izložkov** (*outputs*) s preverjanjem uspešnosti seznama opravljenih nalog. V proračunskem vrednotenju, ki je osredotočeno na spremljanje izložkov je pozornost usmerjena na merjenje stroškov in obsega aktivnosti organizacij v javni upravi »na njenem pragu«, kot je na primer obseg opravljenih ur, število pripravljenih predpisov ali izdanih odločb, opravljenih izobraževanj, kilometri zgrajenih cest ipd. V tem režimu se izložki vrednotijo po učinkovitosti, to pomeni glede na uporabljene vire (vložke). Po tem pristopu vrednotenja je povečanje stroškov, povezano s povečanjem vložkov upravičeno le dokler omogoča ustrezno visoko povečanje izložkov.

Precej težje, vendar tudi uporabnejše je spremljanje **izidov** (*outcomes*) oz. učinkov vladnih programov za uporabnike. Ta režim spremljanja uresničevanja je osredotočen na izide. V tem režimu vrednotenja je pozornost preusmerjena z izložkov na uporabnost rezultatov vladnih programov v pogledu ali s stališča končnih uporabnikov. Zato so v tem režimu vrednotenja v ospredju kazalniki proračunske uspešnosti.

Najbolj zahtevno pa je spremljanje **vplivov** (*impacts*) porabe javnih sredstev na sistem kot celoto (regijo, državo, EU), na primer vpliv nacionalnega programa energetike na socialno kohezijo ali vpliv regionalnega programa na regionalno trajnost. Vplivi so najbolj dolgoročna vrsta učinkov vladnih programov, ki se pogosto izrazi le posredno. Zato jo je najtežje natančno oceniti oz. je treba pri ocenjevanju vplivov uporabiti pristope, za katere ni pomembno le to, da so

znanstveni ampak morajo biti tudi neoporečno demokratični. Šele tukaj pride vrednotenje vplivov v polnem pomenu besede »vrednotenje« do polnega izraza.

#### 4.3 *Strateško vrednotenje razvojnih programov*

Vrednotenje projektov je med najstarejšimi področji vrednotenju. Najprej se je prijelo na področju presoj ekoloških vplivov ekonomskih projektov s t.im. »presojami vplivov na okolje« (*Environmental impact assessment - EIA*) kot na primer pri izgradnji industrijskih objektov, vodno-čistilnih naprav ali odlagališč odpadkov. Sčasoma se je obveznost vrednotenja vplivov razširila z najbolj problematičnih projektnih »posegov v okolje« na vse velike posege v okolje. Tako se je razvila in normativno uveljavila tehnika »strateških okoljskih presoj« (*Strategic environmental assessment - SIA*).

V začetku je v tovrstnih presojah prevladoval **binarni pristop**, kjer en specifičen vzrok vpliva na neko izbrano področje javnega življenja. Danes prakse in obveznosti presoj vplivov vse bolj prehajajo s projektne kot najnižje na programsko in s te naprej na raven politik, kjer »strateški« vidik presoj dobiva nove in širše razsežnosti. Strateške metode presoj razvojnih programov niso več binarne, ker so enako pozorne na vse javne smotre (ekonomske, ekološke, socialne, humane...), ki jih obravnava kot enako pomembne. Strateške metode so edine kos kompleksni naravi družbe, kjer ima vse kar vrednotimo več pomenskih plati. Tovrstno, povezano ocenjevanje vplivov imenujemo **integralno vrednotenje**. Za nacionalni energetske program vzemimo ni več pomembno le to, da njegovo uresničevanje nima nesprejemljivih vplivov le na okolje in zdravje ljudi ampak tudi na druge vidike skupnosti kot so teritorialna kohezija, enakost spolov, svoboda itn. Tak princip se danes uveljavlja na različnih področjih, na primer v »presojah vplivov na zdravje« (*Health Impact Assessment - HIA*), »socialnih presojah vplivov« (*Social Impact Assessment – SIA*, torej enaka kratica kot za strateške presoje zgoraj!), v »teritorialnih presojah vplivov« (*Territorial Impact Assessment - TIA*), »regulativnih presojah vplivov« itn.

#### 4.4 *Samo-vrednotenje kakovosti javnega upravljanja*

To sicer ni metoda vrednotenja vladnih politik ampak organizacij, ki jih izvajajo. Omenjamo jo zato, ker nanj lahko gledamo povezano z vrednotenjem politik (glej podpoglavje 3.4 »Samo-ovrednotenje«, zgoraj). Javne organizacije so prav posebne vrste organizacije. Čeprav so poslovno opravilno samostojne so obenem močno vpete v hierarhijo javne uprave, ki jim odreja tako vire (vložke) kot izložke (operativne naloge). Zato je jasno, da organizacija, ki je vpeta v sistem javne uprave ne more izkazati svoje uspešnosti in »kakovosti« v perspektivi, ki jo omogoča vrednotenje vložkov (njihova cenenost), niti izložkov (uresničevanje letnega programa dela) niti izidov (zadovoljstvo uporabnikov storitev), ker so te



stvari zanje v veliki meri določene v naprej in od zunaj (»od zgoraj«). Organizacija v javni upravi se potemtakem lahko izkaže in lahko presoja svojo uspešnost le z (samo-)ovrednotenjem pretvorbe svojih vložkov, kakršni že so, v izložke/izide, kakršni že morajo biti. Vendar ta, procesna logika CAF ni uradno sprejeta.

V Sloveniji se za potrebe samo-ovrednotenja organizacij v javni upravi širi uporaba metode skupnega presojevalnega okvira oz. CAF (*Common assessment framework*; 2006). To je postopek, ki je zgolj prirejen za uporabo v organizacijah javne uprave, saj je prevzet po evropskem modelu upravljanja kakovosti (»EFQM«) in je bil izvirno razvit za potrebe presoj v zasebnih podjetjih. Po tej metodi se vrednotenje opravi s točkovanjem poenotenega seznama devetih presojevalnih meril in 28 pod-meril, ki so razdeljena v tri glavne skupine: merila dejavnikov organizacije, merila procesov in merila njenih rezultatov. Nato se dosežene ocene primerjajo bodisi glede na ocene dosežene v preteklosti ali glede na ocene v primerljivih drugih organizacijah javne uprave. Z nekritičnim prenašanjem poslovne logike v metode presoj javnega upravljanja so povezane velike težave, ker metoda ni kos kompleksni naravi javno-upravnega izziva. Tako je metoda CAF uporabna le za presojo na parcialni ravni posamičnih presojevalnih meril, ki ne pove veliko o uspešnosti organizacije kot celote.

## 5 Štiri generacije pristopov k vrednotenju vplivov politik

Z namenom bolje spoznati značilnosti (in prelomnost?) sedanjega stanja vrednotenja vplivov javnih politik bomo v nadaljevanju pogledali kako se je ideja vrednotenja politik razvijala doslej. Zelo popularna je razdelitev dosedanjega razvoja na štiri generacije. Vrednotenja prve generacije so dala največji poudarek merjenju učinkov vladnih politik – njihovih izložkov in izidov. Vloga tistega, ki vrednoti je bila določena povsem tehnično, poznati in uporabljati je moral vse dosegljive instrumente merjenja, da je lahko ugotovil raznovrstne učinke politik. Prvotno je bilo vrednotenje politik enačeno z merjenjem učinkov, do danes se je to močno spremenilo, saj zdaj rezultati merjenja ne zamejijo ugotovitev vrednotenja ampak imajo na končne ugotovitve bolj posreden vpliv.

Metode druge generacije so priznavale velik pomen merjenja učinkov za ugotovitve vrednotenja, vendar pa so dale pri oblikovanju končnih sklepov vrednotenja ključni poudarek opisu ter tehtanju pozitivnih in negativnih učinkov. Merjenje je omejeno zmogljiva tehnika vrednotenja, ker se zanima le za količinske obsege (dolžine, višine, volumne), ki pa jih medsebojno niti ne skuša primerjati, ker so pogosto kakovostno tako različni, da niso neposredno primerljivi. V takšnem primeru kvalitativni opisi bolje služijo vrednotenju učinkov, zato druga generacija vrednotenja, ki uveljavi opisno primerjavo

pozitivnih in negativnih učinkov poda boljše podlago za oblikovanje priporočil politikam, kot jih je prva.

Vrednotenje v pomenu tehtanja različnih možnosti se v presojah vplivov javnih politik pojavi šele z nastopom tretje generacije. Tisti, ki vrednoti je dobil novo vlogo, poleg naloge merjenja in opisa, in sicer razsodnika med nasprotnimi možnostmi. S tem postane vrednotenje neposredno vpeto v odločanje, zaradi česar mora tisti, ki vrednoti, prestopiti meje, kjer njegovo nepristranskost še lahko varuje znanost, poklicna etika in standardi vrednotenja ter se kot odločevalec nevarno približa politiki. Tako vsaj so menili mnogi.

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

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

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

Četrta generacija metod vrednotenja se razvije kot odziv na opažanje, da javne politike, ki jim naj vrednotenje svetuje, ni le stvar primerjave političnih alternativ ampak je posledica pluralnosti družbe. To, kar je, vidimo različno, ker imamo različne vrednote, in ker te vrednote podpirajo znanja, ki so med seboj težko združljiva, na primer naravoslovna in družboslovna znanja. Družbena realnost ni objektivna realnosti ampak so družbene realnosti konstruirane, to kar vidimo kot realno je v veliki meri plod naših predhodnih predstav in načina obravnave. Družbena realnost torej ni »takšna, kakršna je«, ni objektivna kakor je fizična realnost v naravi ampak je vedno plod naših predstav, te pa so plod konstruktov, ki jih imamo o tem kako naj bo družba oblikovana in kako naj deluje.

Posledica konstruktivističnega razumevanja družbe je konstruktivistični pristop k vrednotenju njenih procesov. Tisti, ki vrednoti in tisti, ki je vrednoten sama oblikujeta okvir vrednotenja, ki je primeren za konkretni namen. Zato je ključna zahteva metod četrte generacije metod, da naj udeleženci v procesu vrednotenja skupaj vzpostavijo konsenzualno konstrukcijo o objektu svojega vrednotenja. Na primer, sodelujoči skupaj določijo okvir vrednotenja, izberejo smotre vrednotenja, njihove kriterije ter metode in uglasijo mnenja o najprimernejšem načinu

povzemanja dobljenih ugotovitev. Konstruktivistična evalvacija je potemtakem v največji meri plod skupnih in usklajenih prizadevanj sodelujočih. Tovrstno vrednotenje ni zoženo na ugotavljanje vplivov politik ampak je to proces medsebojnega učenja in poučevanja hkrati. Udeleženci vrednotenja učijo en drugega o svojih konstrukcijah, evalvator pa pomaga pri vzpostavljanju komunikacije med različno konstruiranimi pogledi na vrednoteni pojav. Vsako vrednotenje je nujno nepredvidljiv in nedokončan proces. Je zgolj približek oziroma najbolj informiran in usklajen konstrukt, kar jih je mogoče v danih razmerah razviti. Zato je treba vrednotenje politik razumeti kot stalno ponavljajoč in močno divergenten proces stalne rekonstrukcije našega pogleda na družbo.

Dosedanje izkušnje uporabe metod vrednotenja četrte generacije in najnovejša spoznanja pri razvoju metodologij vrednotenja kažejo, da je ta generacija metod kot vse prejšnje, le en pomemben korak v smeri prizadevanj za to, da bi znali bolje prepoznavati družbene pojave in njihova nasprotja, zlasti tista, ki jih prožijo javne politike. Tako se na področju vrednotenja pojavljajo že metode pete generacije, ki skušajo preseči slabosti četrte, predvsem njen relativizem, češ, da ima vsak, ki sodeluje pri vrednotenju svoj prav in ga je treba enako upoštevati. Mnogi kritiki tudi ne pristanejo na idejo, da morajo sodelujoči pri vrednotenju vplivov težiti h konsenzu – na primer o tem ali je vpliv nekega ukrepa pozitiven ali negativen; konsenz je, kot povedo študije konfliktov (kot Johan Galtung, Kenneth Boulding), lahko dosežen le kot prevlada močnejšega ali kot gnil kompromis. Vrednotenje je torej bolj kompleksen proces, kot si predstavljajo snovalci četrte generacije, sinergije in notranja nasprotja vrednotenih pojavov s svojo nelinearnostjo zahtevajo od tistih, ki vrednotijo precej globji vpogled v kompleksno naravo družbenih pojavov. Tega se lotimo v nadaljevanju tako, da osvetlimo tri vprašanja: kako v vrednotenju obravnavati konfliktne situacije, kako obravnavati alternative in kako zagotoviti nevtralnost vrednotenja.

### 5.1 *Kako pri vrednotenju obravnavati globoka nesoglasja?*

Udeleženci vrednotenja vplivov javnih politik so predlagatelji politike, potem tisti, na katere bo politika vplivala pretežno pozitivno in drugi, na katere bo vplivala pretežno negativno. Udeleženci imajo zaradi svojih različnih vlog in različnih izhodišč in torej različnih vrednot, do objekta vrednotenja zelo različen odnos. Zato je vrednotenje dejavnost, pri kateri se nujno ukvarjamo s konflikti, ki so legitimni in kot takšni nerešljivi. Nerešljivi so pogosto tudi zato, ker so vzroki zanje druge, ne v javnih politikah ampak se na njih ponavadi le izražajo. Ker je vrednotenje vplivov politik neka posebna vrsta upravljanja z legitimnimi nasprotji, ki spremljajo javno upravljanje, se morajo evalvatorji, ki skrbijo za pravilnost vrednotenja, predvsem dobro znajti med temi nasprotji, ne, da bi v njih

razsojali ampak jih le izraziti na način, ki odkrijejo vzroke zanje in jih naredijo bolj znosne.

Družbena nasprotja se na površini najpogosteje ne prikazujejo takšni kot so ampak v polepšani obliki (če prav pomislimo, včasih, ko se strgajo vajeti, lahko tudi v »pogršani«). Zagovorniki nasprotnih stališč si ponavadi trudijo pokazati, da se zavzemajo za obče dobro. Tako je družba prepolna nenehnih tenzij za izboljšanje relativnega položaja ožjih skupin (interesov), ki se prikazujejo kot skupni. Tako mora tisti, ki vrednoti vplive politike posebej dosledno opozarjati na primere zavajajočih nasprotij, ki izhajajo iz izključevalnih prizadevanj tistih, ki se pod površino svojih argumentov pogosto zavzemajo zgolj za koristi manjšine na škodo večine. Posebej pozoren mora biti tudi na to ali je bil pri vrednotenju enakopravno zastopan glas verjetnih žrtev negativnih vplivov.

Velika večina družbenih nasprotij, povezanih z javnim upravljanjem pa je kljub temu posledica povsem legitimne različnosti družbenih interesov, ker so izraženi v okviru obstoječih družbenih norm. Tovrstna nasprotja se lahko razrešujejo le v medsebojnem dogovoru vpletenih in vanje evalvator ne bo posegal ampak bo skušal ostati do njihove razrešitve brezbrizen, dokler razrešitev ne gre s svojimi negativnimi in predvsem z negativnimi stranskimi kot pogosto prikritimi (odloženimi, posrednimi) učinki na skupen račun večine. To torej pomeni, da se mora tisti, ki vrednoti javne politike dokaj dobro znajti v konfliktnih situacijah.

Zato se nam zdi odveč zahtevati isto, kar zahtevajo že ustaljene metode vrednotenja, namreč naj ostanejo pozitivni in negativni vplivi politik prikazani ločeno. Nekatera nasprotja te vrste s stališča vrednotenja vplivov niso pomembna, pozorni moramo biti le na nasprotja, ki so drugačna kot se prikazujejo »na televiziji«, ker so pod svojo površino izključevalna za manjši ali večji del družbene skupnosti

Zato se ni mogoče strinjati z napotki nekaterih metod po konsenzu kot pri že prej omenjenem CAF. Siljene tistih, ki vrednotijo vplive politike h konsenzu je nepraktično in nevarno. Prvo zato, ker je nesmiselno in v demokratično urejeni družbi nepredstavljivo težiti h konsenzu v podrobnostih (izkušnja slovenske verzije samoupravnega socializma!); konsenz je smiseln le za najbolj ključna vprašanja, ki naj samo ohlapno in predvsem presečno (gl. pogl. 5.6.2) povežejo tiste, ki vrednotijo vplive – na primer o kriterijih vrednotenja in o evalvacijskih vprašanjih, ne pa tudi v vsaki posamični oceni vpliva. Iskanje soglasja v vsaki podrobnosti namreč dá prednost tistim sodelujočim, ki so močnejši, kar v vrednotenju takoj vnese pristranskost. Kadar se ukvarjamo z legitimnimi nasprotji je vsiljevanje konsenza neutemeljeno, ker od ene ali obeh strank zahteva odpoved njunim legitimnim stališčem. Pri obravnavi nasprotij, ki so izražena tako, da spoštujejo obstoječe družbene norme in so v tem smislu okvirno neizključevalne,

je po našem mnenju nasprotujoče ocene dopustno »ignorirati« s tem, da jih pri vrednotenju seštejemo in delimo s številom ocenjevalcev. Ne le, da je to preprosta rešitev ampak je tudi smiselna, ker tistim, ki so v konfliktu zagrozi, da bo njihove razlike pri povzemanju izničila, torej jih sili k usklajevanju pogledov. Pri ocenah vplivov politik torej ni treba težiti k soglasju med ocenjevalci ampak je treba njihova različna videnja soočiti, preveriti njihovo utemeljenost in skušati doseči stanje, ko bodo ocenjevalci kljub različnim pogledom en drugemu lahko sprejeli različna menja kot dobro pretehtana in neizključevalna.

## 5.2 *Vrednotenje javnih alternativ*

Predvsem pri vnaprejšnjem (ex-ante) vrednotenju velja, da je treba vrednotenje opraviti na podlagi primerjave alternativnih možnosti ukrepanja. Kot rečeno je družba kompleksna, to pa pomeni, da vedno obstaja več možnosti in več poti za doseg zastavljenih ciljev. Nujnost primerjave alternativ je pravzaprav ravno tisto, kar je zahteval že Bentham. V sodobnih pristopih k vrednotenju vplivov je velika teža, ki se pripisuje primerjavi alternativ dediščina povsem prvih začetkov projektne vrednotenja saj se projekti pogosto načrtujejo alternativno ne le zaradi potreb vrednotenja ampak tudi zaradi drugih namenov – na primer za primerjavo funkcionalnosti možnih rešitev, varnostne študije. Scenarijsko razmišljanje in primerjava alternativ je kot okvir odločanja v javnem sektorju pomembno, da pobudniku odpre pozornost za različne možnosti, da se ne omeji le na tiste opcije, ki v njegovem ozkem kontekstu ponujajo kot najbolj primerne.

Kljub nesporni koristnosti tehtanja alternativ, je tak pristop kot vodilo k izboru najboljših predlogov politik pogosto povsem nezadosten. Pri vrednotenju politik je to pogosto prezrto, vtis večje objektivnosti in nepristranskosti odločitev, ki ga daje opsijsko razmišljanje, pa zato zavajajoč. Kljub temu je v slovenski praksi vrednotenje predlogov politik z alternativami celo izrecno priporočeno (glej Resolucijo o normativni dejavnosti v zvezi z njenimi določbami o postopku presoje vplivov predlogov predpisov).

Odločanje med alternativami je smiselno kadar gre za izključevalne možnosti. Priprava predpisov že ni tak primer, saj narava konfliktov, ki spremljajo vzemimo izbiro alternativne trase avtoceste ni enaka naravi konfliktov, ki spremlja pripravo nekega predpisa. V pravni državi namreč ni sprejemljivo pozabiti ne nekatere skupine državljanov kot stransko škodo optimizacije vladnih politik. Pri predpisih ne moremo biti zadovoljni z izbiro predpisa, ki povzroča najmanjšo kolateralno škodo, ker bi s tem prekršili standarde demokracije in pravne države, ki zagotavlja enakost pred zakonom.

Zato tudi ni utemeljeno priporočilo iz Resolucije, da je najboljša tista alternativa predpisa, ki ima najmanjše negativne učinke. Večina tistega, kar v javnih politikah obravnavamo kot 'negativni vpliv' ne povežujemo z nedovoljenimi dejavnostmi

ampak z različnostjo interesov in vrednot vpletenih v odločanje o javnih vprašanjih. Za ekologe so na primer negativni vsi vpliv na okolje, ki so slabšalni, tudi tisti, ki so po predpisih dovoljeni, saj ekologi ta vprašanja presojujejo širše od konkretne norme. Tisto, kar bi pripravljavci predpisov morali videti kot problem niso negativni učinki izbranih optimalnih alternativ (dokler ne gre za kršenje predpisov) ampak različnost interesov v družbi. Predpis bi moral težiti k tem, da upošteva vse legitimne zahteve presečno (glej pogl. 5.6.2), ne le tistih, ki prispevajo k njegovemu konceptu optimalnosti. Usmeritev k minimizaciji škod povsem razkrije, da si vlada ne prizadeva vladati dobro, kaj šele najboljše ampak je zadovoljna že z najmanj slabim in je to zdaj tudi uzakonila. Na tak način bo Benthamova zahteva vrednotenja, ki naj prispeva k najboljšim rezultatom zlorabljena in izvirni namen vrednotenja, ki ni opravičevanje vladnih predlogov ampak njihovega izboljšanje s stališča javnih možnosti, sprevržen v svoje nasprotje.

### 5.3 *Etika in nevtralnost vrednotenja*

Tretja stvar, ki se ji v vrednotenju ne moremo izogniti in je v pristopih četrte generacije še slabo upoštevana, je stalno preizpraševanje etičnih vprašanj, ki so pomembna za zagotavljanje nevtralnosti vrednotenja. Etika je teorija o morali, torej o tem, zakaj naj ravnamo na določen način, zakaj veljajo nekatere odločitve za dobre, poštene, pravilne in druge za njihovo nasprotje, katere so odločilne okoliščine in argumenti za kvalifikacijo moralnih ravnanj itd (Srečo Dragoš). Ko se lotimo premišljanja v etiki imamo takoj opravka s prekrivanjem različnih etičnih sistemov (pragmatičnih, normativnih; Dragoš), ki ustvarjajo iz etičnih razprav kompleksna vprašanja. Nasprotujoči interesi v javni sferi so podprti z nasprotujočimi argumentacijami, večinoma pridobljenih po nevprašljivih znanstvenih postopkih in tudi povsem v okviru obstoječega moralnega in pravnega reda. V moralno problematičnih situacijah imamo pogosto opravka z več kot z enim normativnim sistemom: ker se v vsakdanjem življenju sistemi med sabo prepletajo, so kompleksnejše tiste moralne dileme, ki nastajajo na presekih različnih normativnih sistemov (Dragoš). Na primer: gospodarske dileme postavitve elektrarne kot gospodarskega objekta so manj kompleksne kot presečne, ekološke dileme vpliva elektrarne na okolje. Skratka, etika vrednotenja je pomembna kot vprašanje o tem kako zajeti sočasno prekrivajoče etične sisteme nepristransko.

Prvo etično vodilo vrednotenja širših vplivov javnih politik je zagotavljanje javnega dobra, kar pomeni, da mora biti pri vsakršnem vrednotenju politik njihov širši javni učinek ne le vedno proučen ampak tudi upoštevan kot pomembnejši za sklep, ki sledi vrednotenju od videnj posameznih sodelujočih, vključno z naročnikom (takšno je na primer načelo ameriške evalvacijske zveze). Takšna

etična usmeritev pomeni, da ugotavljanje tega, kaj je javno dobro sicer izhaja iz mnenj sodelujočih pri vrednotenju, vendar pa nihče med njimi javnega dobra ne pooseblja.

Vrednotenje javnih politik s svojimi ugotovitvami posega v obstoječa razmerja družbenih moči in je z njimi v nujni, čeprav pogosto prikriti napetosti. Zato je treba zagotoviti, da bo vrednotenje vplivov politik politično relevantno, ne da bi bilo politično zlorabljeno. Ne gre le za načelno vprašanje ampak za vrsto praktičnih vprašanj kot na primer kako nevtralnost zagotoviti z izbiro primerne metode vrednotenja. Logika, iz katere je izpeljana metoda vrednotenja mora biti skladna s tem kako razumemo delovanje družbenega sistema – če družbo razumemo kot kompleksen sistem mora biti tudi metoda njenega vrednotenja zasnovana na teoretičnih podlagah kompleksnosti. Le tako bo vrednotenje lahko kos svojemu izzivu nediskriminatorno obravnavati legitimno različne vrednote in na tej podlagi globoko razklane interese sodelujočih v upravljanju javnih zadev.

Standardne metode vrednotenja, ki spadajo v eno izmed prvih treh generacij, ki v Sloveniji še prevladujejo, so nevtralnost tistemu, ki vrednoti vplive zagotovile s tem, da so ga postavile v vlogo znanstvenika. Naloga vrednotenja je bila razumljena ozko (pozitivistično) kot zbiranje objektivno preverljivih evidenc. Evalvator je po tej miselnosti nevtralen, če zagotovi znanstveno neoporečnost svojih ocen.

Ko se je v šestdesetih letih XX stoletja začelo vrednotenje učinkov vladnih ukrepov uveljavljati je veljalo, da je vrednotenje dokaz tehnokratskih teženj vladanja, da politične odločitve o upravljanju skupnega (javnega, nacionalnega) postajajo vse bolj tehnične in vse manj ideološke. To je privedlo do tega, da je bilo vrednotenje vplivov politik sprva ostro ločeno od politike. V demokratični družbi se vrednotne razlike razrešijo v političnem procesu. Tako so menili, da so evalvatorji zadolženi le za nepristransko oceno vplivov predlogov politik, politiki pa so zadolženi, da iz teh ocen sami potegnejo sklepe o tem kako bi bilo treba na podlagi rezultatov vrednotenja spremeniti prvotne načrte.

Vrednotenje, ki se ne konča z jasnimi sklepi in predlogi za ukrepanje ampak politikom ponudi le množico podrobnih ugotovitev, ki se med seboj ne prekrivajo in ne korelirajo, preprosto samo producira neobvladljivo množico informacij, ki ponuja banalne odgovore na kompleksna vprašanja zato ne morejo zadostiti potrebam na strateški ravni odločanja. Ravno to pa povsem izpostavi sklepe vrednotenja političnemu vmešavanju, ker omogoči rezultate poljubno razlagati. Tako ni nič čudno, da se danes rezultati vrednotenja največkrat uporabijo za opravičevanja predlogov politik kot za njihovo izboljšanje.

Edino varovalo pred izgubo nepristranskosti pri vrednotenju politik je odprtost za najrazličnejše poglede (nasprotujoče interese, vhodne informacije, metode presoje).

Nevtralnost vrednotenja je možna šele kot posledica sprejemanja razlik pri povzemanju končnih ugotovitev in je ni mogoče doseči že na začetku vrednotenja z zavzemanjem distance do nasprotij in konfliktov, ki spremljajo vsako demokratično vodenje javnih zadev. To pomeni, enostavno povedano, da je za nevtralnost vrednotenja vplivov javnih politik nujno zagotoviti, da sklepne ugotovitve vrednotenja niso podane medlo, nejasno in izogibajoč se jasni oceni kako predlog vpliva na celotno družbo ali je potemtakem predlog sprejemljiv ali ni in o tem na katerih področjih so njegovi popravki nujni.

## 6 **Praktično vrednotenje vplivov politik**

V predhodnih treh poglavjih smo obravnavali »filozofijo« vrednotenja vplivov politik, kar se je na koncu izkazalo kot potrebno, da smo lahko osvetlili dve ključni težavi, ki jim vrednotenje vplivov javnih politik danes pogosto ni kos, namreč kako obravnavati konfliktne situacije, posebej pri vrednotenju alternativ in kako vrednotiti nepristransko. Kljub globljim ozadjem, ki spremljajo to vprašanje pa je vrednotenje vplivov predvsem praktičen postopek.

Temu se posveča to poglavje. Vrednotenje vplivov politik ima nekaj standardnih korakov, ki usmerjajo njegovo praktično izvedbo: določitev smotra vrednotenja, oblikovanje skupine sodelujočih pri vrednotenju, oblikovanje programske teorije in okvira vrednotenja, izbor evalvacijskih vprašanj oz. kriterijev in na koncu še samo vrednotenje.

### 6.1 ***Določitev smotra vrednotenja***

Prvi korak vrednotenja vplivov javnih politik je določitev smotra vrednotenja. Tukaj je treba določiti kaj konkretno je predmet vrednotenja in sicer gledano tako prostorsko kot časovno, sektorsko in institucionalno. To je pomembna odločitev, ki pa je v praksi včasih tistim, ki vrednotijo, prihranjena, kadar smoter vrednotenja v naprej določi že naročnik, ko na primer zahteva oceniti vpliv regionalnega programa na trajnostni razvoj regije ali vpliv nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo. Kadar je treba smoter vrednotenja šele določiti, to zahteva dokajšen napor, saj se pri odgovarjanju na to vprašanje takoj srečamo s celotnim naborom nasprotij vrednot in interesov, o katerih smo razpredali zgoraj. V takem primeru je treba poiskati dovolj splošen smoter vrednotenja tako, da se vanj lahko umestijo vsi zainteresirani, ki sodelujejo pri tem. Na primer, smoter je zelo zožen, če vrednotenje socialnega programa zajame le socialne smotre, ne pa tudi humanih, gospodarskih in ekoloških. Obratno pa je smoter določen preširoko, če naj vrednotimo vpliv komunalne čistilne naprave v kraju K na globalne spremembe podnebja. Preširoko ciljanje vrednotenja je



pogosto prisotno v povezavi z zahtevami EU oceniti prispevek njenih pogosto le dopolnilnih inštrumentov k doseganju nekih splošnih nacionalnih učinkov.

## 6.2 *Kdo sodeluje pri vrednotenju?*

Drugi korak je identifikacija in zasnova ekipe in vključitev predstavnikov vseh, ki so za vrednotenje vplivov javne politike zainteresirani. To je naprej predlagatelj politike, potem so tukaj še tisti, ki so s politiko obravnavani kot ciljna populacija, posebej je treba omogočiti udeležbo predvidenih žrtev javnega ukrepanja. Med zainteresiranimi so tudi strokovnjaki, ki sodelujejo pri ocenjevanju vplivov politik in na koncu še evalvator kot tisti, ki organizira cel proces in predvsem poskrbi za ustrezen povzetek ugotovitev vrednotenja (evalvator/ica). To pomeni, da je število sodelujočih pri vrednotenju politik lahko precej veliko. Kadar je proces vrednotenja dobro organiziran, kjer so vloge sodelujočih dobro premišljene in je zagotovljeno konsistentno usmerjanje procesa in zlasti kadar je zagotovljena informacijska podpora pri zbiranju ocen vplivov, tedaj večje število sodelujočih ni prepreka učinkovitemu vrednotenju. Prav nasprotno, sodelovanje čim bolj različnih pogledov pri vrednotenju je pogoj za odkrivanje vse bolj subtilnih razsežnosti vplivov proučevanih politik, za spoznavanje »programske logike« tistega, kar vrednotimo in nenazadnje prispeva k večji legitimnosti vrednotenja.

## 6.3 *Oblikovanje programske teorije*

Vrednotenje politik se uresničuje v vmesnem prostoru prepletanja silnic znanosti o javnem upravljanju ter praks javnega upravljanja. Zato za evalvatorja »ne obstaja nič res tako zelo praktičnega kot je dobra teorija«, če parafraziramo Kurta Lewina (utemeljitelja sodobne socialne psihologije). Pri vrednotenju vplivov politik gre za nujnost shematizacije tega, čemur strokovno (in po mnenju pisca teh vrstic zavajajoče) rečemo »programska teorija«, včasih in precej bolje tudi »implementacijska logika« (*program theory, implementation logic*). Primernejše bi bilo o programski logiki govoriti kot o »notranji logiki delovanja politik«. To je konceptualna mreža vzročno posledičnih silnic, ki pokaže, kako potekajo silnice in kako s tem zagotavljajo, da bo program (ali kakšna druga politika) dosegel predvidene cilje. Dobra programska teorija bo predvsem razkrila systemske sinergije in konfrontacije programskih virov, ciljev in rezultatov, ki jih obeta nek predlog programa. Programska logika mora utemeljiti vzročno posledične povezave in pojasniti, zakaj lahko verjamemo, da bodo predvideni učinki doseženi ravno z zastavljenimi nameni, viri in cilji, torej po tisti poti, ki jo predvidevajo predlagatelji javne politike; katere so predpostavke te logike in kako je zagotovljena njihova skladnost.

Gre preprosto za prikaz notranje logike delovanja programa, ki razloži, kako se splošni programski nameni logično pretvorijo v operativne cilje politike in tudi

kako izpolnitev teh ciljev povratno služi izpolnjevanju zastavljenih splošnih namenom politike. Dokler smo se lahko zanašali na pozitivizem ekonomskih razlag, je bilo poznavanje programske teorije manj pomembno, ker smo trdno verjeli, da bodo rast dohodka, naložb, konkurenčnosti nekako in kar sami po sebi vodili k izpolnjevanju splošnih namenov razvoja, blaginje, pravičnosti, kohezije. Kot vemo pa se to pogostno ni zgodilo, vsaj ne brez obsežnih negativnih stranskih učinkov.

Možnih načinov za oblikovanje programske teorije je veliko in jih bralka lahko podrobneje prouči s študijem metodologije družbenega raziskovanja (gl. prilogo virov). Za pričujoči namen zadošča zgolj omeniti eno najpogostejših orodij za oblikovanje programske teorije in sicer sestavljanje »logičnih modelov«, na primer z »analizo logičnega okvira« (LFA – *Logical Framework* ali kratko *Logframe Approach*). Z njimi se preverja kompatibilnosti osnovnih namenov, ciljev, virov in pričakovanih rezultatov vrednotenega programa.

#### 6.4 Okvir vrednotenja

Ko smo z oblikovanjem pomočjo programske teorije prepričani, da je v predlagani politiki zamišljen primeren način doseganja zastavljenih ciljev, napoči trenutek, ko je potrebno zarisati še okvir oziroma določiti horizont vrednotenja vplivov. Na voljo so različne možnosti, ki pa za različne namene vrednotenja niso enako primerne.

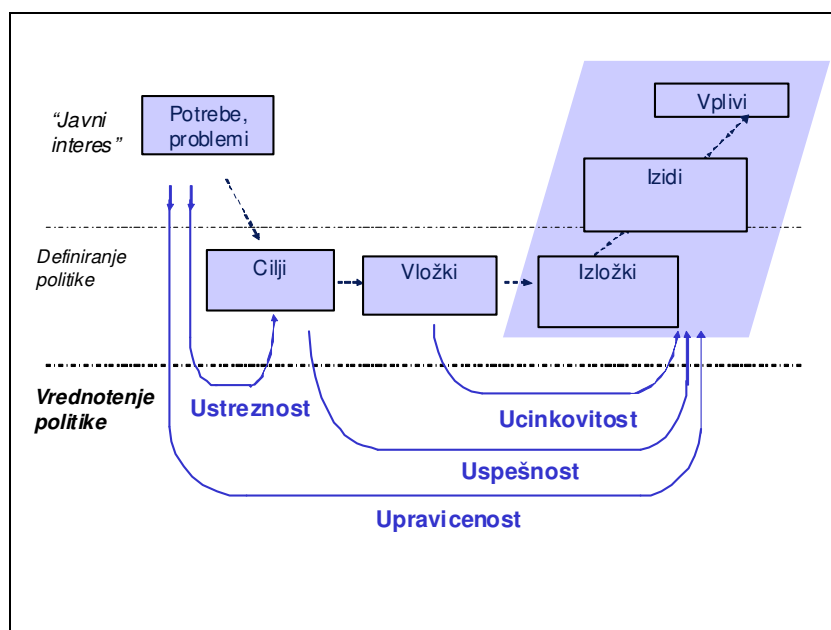
Vrednotenje vplivov programa je mogoče opraviti na ravni ciljev in na ravni dosežkov, slednje pa je nadalje mogoče vrednotiti na treh ravneh: kot vrednotenje izločkov oziroma opravljenih nalog ustanov, zadolženih za izvajanje politike, kot izide oziroma učinke, kot jih občutijo tisti, ki jim je uresničevanje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

Ker se vrednotenja ponavadi lotevamo kadar imamo opravka z obsežnimi in sistemsko pomembnimi zadevami (zakonodaja, programi, proračuni) bi bilo dosežke javnih politik najbolj zanimivo vrednotiti na ravni družbenih vplivov, ki pa jih je pogosto najtežje z zanesljivostjo oceniti, ker so večinoma posredni in dolgoročni. Računsko sodišče RS (2007) je vzemimo v reviziji vladnih presojujenih predlogov predpisov vladi očitalo, da predlagatelji predpisov ocenjujejo, da 70% predlogov ne bo vplivalo na širšo družbo, ostalih 30% pa bo imelo le nevtralen vpliv. S tem predlagatelji izpričujejo mnenje, da naj bi imeli njihovi predlogi le predvidene učinke, ne pa tudi stranskih učinkov, ki bi lahko skazili izvirne namere; menijo tudi, da javne politike na družbo učinkujejo nevtravno, kar ne drži preprosto zato, ker javni interes ni kabinetno doumljiv ampak se lahko izlušči šele s sodelovanjem predstavnikov vseh zainteresiranih.

Ne glede na to, katero raven dosežkov vrednotimo (izloške, izide, vplive), vrednotenje lahko izvedemo z enim ali več od naslednjih treh okvirov (Shema 1): kot vrednotenje **učinkovitosti** predloga politike (*efficiency*), torej s stališča primerjave dosežkov z vložki, z vrednotenjem **uspešnosti** (*effectiveness*) ali primerjavo dosežkov s potrebami ali vrednotenje **upravičenosti** neke politike. Vzporedna možnost, ki jo prikazuje spodnja slika je vrednotenje **ustreznosti** (*relevance*), ki je izvedljiva s primerjavo ciljev predlagane politike s potrebami širše družbe – to vrednotenje, skupaj z vrednotenjem uspešnosti torej pokrije isti problemski sklop vrednotenja kot presoja upravičenosti. Smiselna sta oba, vrednotenje ustreznosti (ciljev glede na potrebe) se pogosto izvede na začetku oblikovanja predloga politike, vrednotenje upravičenosti pa pogosto šele kasneje, ko je predlog politike tako dobro razvit, da so razvidni tudi njegovi verjetni dosežki.

Okvir za vrednotenje upravičenosti ima lahko zelo različne obraze, odvisno od tega, kako so določene potrebe oz. kako so opredeljeni problemi, ki jih neka politika rešuje. Tako lahko upravičenost neke politike ugotavljamo s stališča razvojne trajnosti (so vplivi trajni ali le začasni), socialne kohezije, enakosti spolov, socialne pravičnosti in podobno. Okvir vrednotenja upravičenosti je torej problemsko širši od okvira predloga politike (cilji – vložki – izloški), vsaj gledano z očmi njenega predlagatelja, ker vrednotenje začne v točki, kjer program še ni definiran (potrebe) in ga zaključi v točki, ko so vplivi programa v širših družbenih učinkih že izpeti.

Shema 1: Alternativni okviri vrednotenja javnih politik



Vir: »The Guide« (za spletno povezavo k viru gl. poglavje 8.1)

Skratka, nek predlog politike je lahko učinkovit in uspešen, kljub temu pa ni nujno upravičen, če njegovi cilji slabo odsevajo potrebe. Predlog je lahko ustrezen in učinkovit, ni pa nujno uspešen s stališča uporabnikov storitev, itn. Tako je jasno, da vrednotenje po ožjih okvirih prinese zgolj odgovore na ozko postavljena vprašanja, ki jih nikakor ne smemo posploševati, ne moremo recimo iz visoke učinkovitosti programa kakorkoli sklepati, da je predlog politike primeren, da ga sprejmemo in uresničimo. Možnost posploševanja je po spodnji sliki dana le v obratni smeri, od upravičenosti na ustreznost, uspešnost in učinkovitost, ki so ožji in vgnezdjeni v širši okvir. To pomeni, da je nek predlog politike bolj sprejemljiv, če je ovrednoten kot upravičen, ne pa tudi učinkovit kot obratno, da je učinkovit, ni pa upravičen.

### 6.5 *Izbor evalvacijskih vprašanj in/ali kriterijev vrednotenja*

Ko so enkrat določeni smotri vrednotenja, izbrane zainteresirane stranke in oblikovana implementacijska logika ter je izbran tudi horizont vrednotenja, pride na vrsto določitev evalvacijskih vprašanj ali kriterijev – odvisno od izbrane metode vrednotenja. To je pomemben korak v vrednotenju politik, ker določi, kaj konkretno bo predmet vrednotenja, torej kaj je osnova za pridobivanje ocen vplivov, ki jo bomo na koncu posplošili v priporočila za ukrepanje. Ta faza določi osnove, s katere na koncu posplošimo rezultate vrednotenja, zato je ključnega pomena zagotoviti, da so vprašanja/kriteriji za sodelujoče relevantna, in da reprezentativno pokrivajo celotno materijo vrednotenja.

Izbira evalvacijskih vprašanj je namenjena določitvi področij, ki jih pri vrednotenju opazujemo, opisujemo in merimo ter s te osnove ocenjujemo vplive vrednotene politike. Vprašanja so bodisi deskriptivna (opisujejo spremembe), vzročno-posledična (razkrivajo implementacijsko logiko), normativna (so dosežki politike skladni s cilji, pričakovanji?), napovedovalna (kakšne bodo posledice uresničevanja predloga?) ali kritična (odkrivajo konsistentnost politike v primerjavi s širšimi sistemskimi usmeritvami npr. k socialni koheziji, trajnosti, enakosti spolov ipd.). Logika vrednotenja z vprašanji je preprosta in večinoma vezana na situacije, ko lahko implementacijsko logiko dobro opredelimo. Ker vemo, kakšen bi moral biti idealen javni program lahko vsak predlog ovrednotimo glede na to kako izpolnjuje te standardizirane ali idealizirane zahteve. Konkreten primer enostavnega niza evalvacijskih vprašanj je obdelan v nadaljevanju.

Vrednotenje se opravi s pomočjo evalvacijskih vprašanj predvsem takrat kadar so podatkovne možnosti presoje vplivov slabe. V drugih primerih, ko se presojanje lahko zanaša na solidno podatkovno podporo, ki v večji meri omogoča kvantifikacijo vplivov predlaganih politik, je vrednotenje smiselno izvesti s pomočjo kvantificiranih evalvacijskih kriterijev. V takšnem primeru, vzemimo pri vrednotenju vpliva regionalnega programa na trajnostni razvoj regije, predloga ne

vrednotimo po vnaprej določenih kriterijih, vsaj ne v celoti ampak kriterije izberemo glede na to kateri razvojni problemi konkretne regije so najbolj pereči. V tem pristopu izhodišče vrednotenja ni neka zamišljena idealna struktura programa ampak je izhodišče neka vizija idealnega regionalnega razvoja. Prvi pristop, vrednotenje s standardnimi vprašanji, daje različnim politikam v različnih kontekstih enako podlago vrednotenja, zato so rezultati različnih evalvacij lahko do določene mere primerljivi, četudi se nanašajo na različne politike ali kontekste vrednotenja. Pri drugem pristopu pa obratno lahko primerjamo rezultate različnih vrednotenj le na območju iste regije (sektorja, politike), ne pa tudi med njimi. Odločitev za to, katera metoda vrednotenja bo izbrana je torej v veliki meri odvisna od možnosti vrednotenja in od tega kateri vidik bolj zanima sodelujoče pri vrednotenju. Konkreten primer vrednotenja s pomočjo evalvacijskih vprašanj je obdelan v nadaljevanju.

## 6.6 *Praktična izvedba vrednotenja*

Kar se tiče izbire metod vrednotenja je prevladalo stališče, da mora biti to odvisno od predmeta vrednotenja ter od njegovih posebnih zahtev. Tako neka splošna metoda vrednotenja ne obstaja. V nadaljevanju je postopek vrednotenja predstavljen v najbolj osnovnih obrisih, ki jih v glavnem najdemo pri vsakem vrednotenju. Vrednotenje ima tri glavne korake in sicer pripravljalno fazo, vrednotenje in sintezo.

V pripravljalni fazi se zberejo za vrednotenje relevantni podatki in dokumentacija, utemelji se izbrana metoda vrednotenja in pripravi vmesno poročilo. V njem se povzamejo cilji, smotri, pričakovani rezultati vrednotenja, izhodiščno se opredelijo vprašanja za vrednotenje ali/in kriterije vrednotenja, odvisno od izbrane metode ter pripravi načrt za izvedbeno fazo. Pripravljalna faza je pogosto opravljena kabinetno, bolje je, če se opravi v sodelovanju z vsemi zunanjimi akterji, ki so vključeni v evalvacijo. Na vsak način je pred izdajo vmesnega poročila potrebna interakcija z vpletenimi v vrednotenje glede ključnih določljivk vrednotenja.

Drugi korak se nanaša na vrednotenje. V nadaljevanju sta predstavljeni dve standardni metodi vrednotenja. Prva metoda je vrednotene s pomočjo seznama evalvacijskih vprašanj, druga pa je metoda vrednotenja z matriko vplivov.

V sintezni fazi je treba zbrano gradivo sistematično in logično (vzročno-posledično) povzeti v zaključnem poročilu. Zbrane evidence je treba povzeti v ključne ugotovitve in pokazati, kako je na osnovi zbranih evidenc, upošteva implementacijsko logiko, evalvatorica prišla do svojih ugotovitev, ki so podlaga oblikovanju priporočil za ukrepanje. Priporočila morajo biti podana prilagojeno in

sicer tako, da jih naročnik lahko neposredno uporabi pri svojem prihodnjem delovanju.

#### 6.6.1 Vrednotenje s seznamom evalvacijskih vprašanj

V nadaljevanju je predstavljen niz standardnih evalvacijskih vprašanj, ki se nanašajo na oba osrednja dela vsakega vrednotenja: vrednotenje programske logike in vrednotenje njenih sestavin na vseh nivojih zgoraj predstavljenega okvira. Različni priročniki, navedeni v prilogi sicer uporabljajo različne standarde, zato naj bo spodnji seznam le ilustrativen.

##### 6.6.1.1 Vrednotenje programske teorije

Evalvacijska vprašanja za vrednotenje programske teorije oz. intervencijske logike predlagane politike so lahko naslednja:

1. V kolikšni meri so cilji politike na različnih ravneh (strateška raven, raven politike, raven sektorja/organizacije) jasni, merljivi in dosegljivi?
2. V kolikšni meri so ustrezno ugotovljene potrebe, ki jih skuša politika zadovoljiti?
3. Skladnost predloga politike s strateškimi prizadevanji (njena kontekstualna skladnost s širšimi prizadevanji, katerih del je; »skladnost navzgor«)?
4. V kolikšni meri je selekcijski mehanizem, ki je med razpoložljivimi možnostmi političnega interveniranja dal prednost ravno predlagani politiki, skladen z njenim poslanstvom (»skladnost navzdol«)?
5. V kolikšni meri politika ustrezno rangira svoje cilje in pravilno določa svoje prioritete?
6. V kolikšni meri politika upošteva prizadevanja drugih, da razrešijo probleme, ki jih naslavlja predlog politike?
7. V kolikšni meri so ustrezni kazalniki za spremljanje uresničevanja politik s stališča njihove določljivosti, merljivosti, razpoložljivosti, relevantnosti in časovne občutljivosti)?
8. Glavne vrzeli in slabosti institucionalnega (normativnega) okvira priprave predlogov politik? Celostna kakovost logičnega diagrama.

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

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

##### 6.6.1.2 Vrednotenje predloga politike

Evalvacijska vprašanja za vrednotenje politike so lahko naslednja:

1. Vrednotenje ustreznosti politike:

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

2. Vrednotenje uspešnosti politike:

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

3. Vrednotenje učinkovitosti politike:

- So predvidene aktivnosti zasnovane tako, da bodo varčne pri uporabi vseh ključnih omejenih razpoložljivih virov (denarnih, prostorskih, okoljskih...)?
- Bodo zastavljeni cilji uresničeni pravočasno?
- Ali politika uporablja najcenejšo alternativo za dosego zastavljenega namena?

4. Vrednotenje vplivov politike:

- Vplivi politike na področjih, ki jih predlog ne cilja? Predvsem kakšni so vplivi, izraženi v »horizontalnih vsebinah« (trajnostni razvoj, kohezija, enakost spolov...).
- Kakšna je vertikalna skladnost politike in njenih predvidenih vplivov z usmeritvami nadrejenih ji strategij?
- Oceniti dolgoročne in stranske posledice uresničevanja primarnih namenov politike na celotno družbo. So predvideni vplivi odvisni od predlagane intervence in z njenim zaključkom usahnejo tudi njeni vplivi?
- Oceniti kateri zunanji dejavniki so bistveni za uspešnost, učinkovitost in za širšo družbeno vplivnost politike?

Presojo politike je treba zaokrožiti z oblikovanjem povzetka spoznanj in priporočil predlagateljem:

- Je politika naravnana celostno? Ali upošteva možna tveganja in negotovosti?
- Bi lahko zastavljene cilje politike dosegli drugače?
- Bi morali na podlagi dobljenih spoznanj predlagati kakšno spremembo načina priprave predlogov politik v prihodnje?

- Se je uporabljeni pristop k vrednotenju vplivov politike potrdil kot primeren?

#### 6.6.2 Matrično vrednotenje (z evalvacijskimi kriteriji)

Matrično metodo vrednotenja vplivov politik je prvi predlagal ameriški geolog Luna Leopold (1971). Zasnovana je za vrednotenje raznovrstnih gospodarskih vplivov, ki so nanizani v vrsticah matrike (100 vrstic) na raznovrstne okoljske kriterije, ki so bili nanizani v stolpcih matrike (88 stolpcev). Matrika je torej sestavljena tako, da bo na koncu vrednotenja pokazala, kako bo vsak konkretni gospodarski vpliv vplival na vsak posamični okoljski kriterij. Vrednotenje vplivov je potem potekalo tako, da so sodelujoči poznavalci za posamezne vrste vplivov gospodarstva na okolje v vsako polje matrike vpisali naslednje ocene: smer vpliva (pozitivni, negativni, nevtralni), ranljivost in tveganje, povezano s tem vplivom (visoko/nizko) in oceno zanesljivosti svoje ocene.

Takšna metoda vrednotenja se je v osnovnih logičnih konturah in miselnosti (vendar z drugačnimi smotri vrednotenja) ohranila do danes, saj jo najdemo v nekaterih vplivnih postopkih strateških presoj v EU: strateške okoljske presoje (2001/42/EC), teritorialne presoje vplivov (ESPON – 3.2) in ex-ante presoje prispevka strukturnih skladov EU na trajnostni razvoj regij (GHK in dr., 2002; TI in dr. 2003); isti pristop uporablja evropski vodič za presoje vplivov (SEC(2005)791). Kljub temu Leopoldova metoda ni tako popularna kot metoda, ki uporablja evalvacijska vprašanja, preprosto zato, ker matrična metoda zahteva bolj specificirane ocene, do katerih je težje priti kot do opisnih odgovorov na evalvacijska vprašanja. Zato ima njegova metoda s stališča transparentnosti vrednotenja nemajhno prednost.

Leopoldova metoda je zelo primerna za oblikovanje detajlnega vpogleda v vplive razmeroma velikih posegov javnih politik. To je po svoje slabost te metode, ker rezultate vrednotenja pusti na podrobni ravni prikaza kar onemogoča strateški vpogled in sintezno oceno vplivov, ki pa je ključna ravno zato, ker gre za velike posege. Seštevanje in sinteza zbranih podrobnih ocen v ključne ugotovitve vrednotenja po dolgem in počez brez pazljivega premisleka, privede do napačnih rezultatov.

Sintezna faza v resnici spada med težje metodološke zagate vrednotenja vplivov javnih politik. Slovensko društvo evalvatorjev je razvilo poseben postopek, ki ga za potrebe tega prispevka imenujemo »mezo-matričen« (Leopoldova metoda je namreč »mikro-matrična«) in te težave uspešno reši. Po tej zamisli je mogoče prostrano Leopoldovo matriko razdeliti vertikalno in horizontalno na manjše število pasov, tri do štiri, vsak pa predstavlja en smoter vrednotenja, na primer ekološki, gospodarski, socialni, humani (ali A, B, C v spodnji Shemi 2). Znotraj

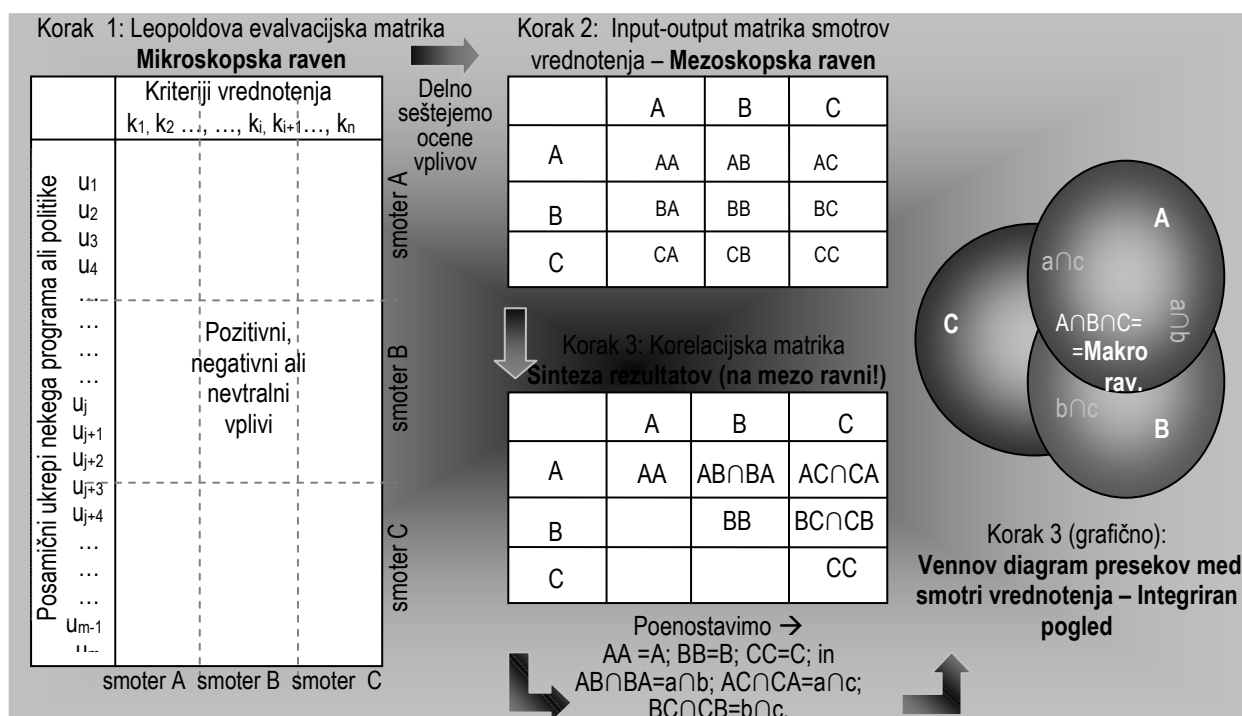


območij, ki jih opredeli mreža smotrov, je seštevanje predhodno ocenjenih podrobnih vplivov dovoljeno, med njimi pa ni.

Leopoldova matrika torej lahko prevedemo na matriko velikosti 3\*3, če vrednotimo izbrano politiko s tremi smotri ali 4\*4, če jo vrednotimo s štirimi. Tovrstno matriko poznamo pod imenom »input – output« matrika vplivov (tudi »vhodno – izhodna« ali Leontjeva – po ruskem ekonomistu, ki jo je prvi tako uporabil). Matrika prikazuje, kako se politike kot vhodne sestavine vrednotenja (vrstice) pretvarjajo v izhodne sestavine vrednotenja, kot jih občuti širša družba (stolpci). Nazadnje s pomočjo korelacijske matrike ugotovimo, kako so navzkrižni vplivi med smotri vrednotenja medsebojno skladni ali neskladni; glej Shemo 2, ki kaže, kako s korelacijo navzkrižno povežemo vpliv politike A na področje vplivanja B, glede na vpliv politike B na področje vplivanja A.

Tak pristop k sinteznem vrednotenju politik je zanimiv tudi zato, ker je idejno skladen z ustaljenim načinom obravnave družbenih tokov na področju družbenega računovodstva, ki je danes ena najvplivnejših metod za presojo strateških ekonomskih izbir držav.

Shema 2: Shema mezo-matrične sinteze rezultatov Leopoldove metode vrednotenja vplivov



Vir: Avtor.

Korelacijska matrika podrobne rezultate vrednotenja uredi na zelo uporaben način saj dá nediskriminatoren vpogled v neposredne in v posredne učinke vrednotene politike. Na diagonali te matrike so prikazani neposredni vplivi neke politike na njene lastne cilje oz. na njej lastne kriterije vrednotenja (AA, BB, CC) – na primer

vpliv gospodarske politike na gospodarske kriterije vrednotenja. Dosedanji preizkusi te metode dokazujejo, da je ta pogled zelo relevanten, saj so različne politike različno uspešne pri doseganju ciljev na lastnem področju, večinoma so gospodarske politike pri doseganju svojih ciljev uspešnejše od socialnih in ekoloških.

V nad-diagonalnih poljih so prikazani navzkrižni vplivi neke politike na cilje oz. kriterije vrednotenja neke druge politike. Če z A in B označimo gospodarske in socialne ukrepe neke politiko, tedaj izraz  $AB \cap BA$  pove, kakšen stranski (sekundarni, pogosto nehoteni) vpliv imajo gospodarski ukrepi na socialne kriterije vrednotenja in to v primerjavi s stranskimi vplivi socialnih ukrepov na gospodarske kriterije vrednotenja. To navzkrižno razmerje je pravzaprav opis medsektorskega razmerja med gospodarskimi in socialnimi vidiki vrednotene politike.

Navzkrižna oz. sekundarna razmerja med smotri vrednotenja lahko prikažemo grafično z Vennovim diagramom, v katerem so sekundarni vplivi narisani kot preseki med sosednjimi pari smotrov (preseka presekov oz.  $A \cap B \cap C$  ne dobimo iz korelacijske matrike ampak z verbalno interpretacijo ugotovitev iz vseh treh presečnih vsebin). Dosedanji preizkusi uporabe korelacijske metode sinteze podrobnih rezultatov vrednotenja pokaže, da so medsektorska razmerja na sekundarni ravni pogosto zelo neuravnovešena in s stališča konsistentnosti politike utegnejo predstavljati večji problem kot razlike med neposredno uspešnostjo politik na njihovem primarnem področju delovanja (diagonalna polja).

Korelacijska sinteza poglobi pogled tistega, ki vrednoti vplive javne politike. Zdaj ni več v ospredju vrednotenje uspešnosti doseganja zastavljenih ciljev oz. izpolnjevanja zastavljenih kriterijev (Leopoldov pogled) ampak prikaže vpliv neke politike na stanje sistema kot celote, na njegovo notranjo povezanost in sposobnost, da se različni vidiki politik medsebojno podpirajo. To je pomemben preskok. Neka politika se v Leopoldovi perspektivi zdi primerna, če na kriterije vrednotenja večinoma vpliva pozitivno. Vendar pa posplošitev, da Leopoldov pogled zadošča za sklepanje o ustreznosti politike, ni dovoljena, ker so cilji/kriteriji na različnih področjih presoje lahko medsebojno neusklajeni. Zato o prikladnosti nekega predloga politike lahko sodimo šele s proučitvijo navzkrižnih oz. sekundarnih vplivov (Leontjev pogled).

Sekundarni vplivi so v prevladujočih metodah vrednotenja vplivov politik močno zanemarjeni, kar v veliki meri diskvalificira v vrednotenje vložene napore in možnost, da bi z njim tvorno vplivali na kakovost javnih politik. To, za kar se dozdeva, da je za neko vednost zunanje, da je zanjo drugotnega pomena, namreč *vpliv na »druge«*, na *»širšo družbo«*, se ob konkretnejši analizi pokaže kot

ključna točka, ki se drži njenega bistva samega. »Drugo« se nahaja v samem srcu presoje primarnega, ker se šele v soočenju opazovalcev istega pojava zavemo posebnosti svojega zorišča. »Drugi« ni nekje zunaj ampak je znotraj, je že vsajen v iskalcu resnice. Po Althusserju je razlika med prvinskim (primarnim) in drugotnim (sekundarnim) napačna, oba pola moramo misliti na isti ravni in ne v odvisnosti enega od drugega. Giddens na primer pravi, da je preučevanje družbenega ravnanja odvisno od obvladovanja vzajemne vednosti, ki opazovalcu zastavlja probleme le do stopnje, do katere je njegov predmet proučevanja vpleten v oblike življenja, ki jih ne pozna. Tudi pri Hayeku je ključno poudarjanje pomena nehotenih posledic naših zavestnih (primarno utemeljenih) dejanj »za druge«: če bi ljudje počeli zgolj to, kar mislijo, da počnejo, bi ne potrebovali družbene znanosti, saj bi za poznavanje družbenih procesov zadoščalo že razkritje hotenj posameznikov. Nehotene posledice delovanja so Hayeku osnovni predmet zanimanja družbenih znanosti in še več, so predpogoj za samo možnost znanstvenega razumevanja družbe in motor družbene evolucije.

Če pustimo visoko teorijo ob strani in se omejimo na vrednotenje vplivov politik je v tem kontekstu pomembna Demsetzova trditev, da mora biti takrat, kadar zaradi »problema drugega« ne moremo opredeliti optimalnega vladnega ravnanja, merilo ocenjevanja nekega vladnega ukrepa drug vladni ukrep, na primer njuna skladnost ali sinergija. Namreč, če vrednotimo splošni vpliv neke politike na družbo kot celoto se znajdemo v zanimivi situaciji: s stališča celotne družbe noben cilj politik, noben kriterij vrednotenja in potemtakem noben vpliv ni primaren za vse; to, kar je primarno, je primarno vedno za neko manjšino. Na ravni družbe kot celote torej večina občuti večino vplivov politik le skozi sekundarne vplive. Zato so v vrednotenju širših vplivov politik na družbo, gledano kot celoto, sekundarni vplivi politik najštevilčnejši in za vrednotenje ključni, vsako vrednotenje, ki jih ne upošteva pa kritično pomanjkljivo.

To metodo sintezno vrednotenja, ki jo je razvilo Slovensko društvo evalvatorjev so doslej že uporabili na Urbanističnem inštitutu RS, Ministrstvu za okolje, uporabljena je bila tudi v sodelovanju z Ministrstvom za finance, Ministrstvom za javno upravo, Službo vlade za razvoj in evropske zadeve in z Računskim sodiščem RS.

## 7 Ocenjevanje kakovosti vrednotenja

Tisti, ki se z vrednotenjem srečujejo le občasno in priložnostno, se morda pogosteje kot z vrednotenjem samim ukvarjajo zaradi presojanje njihove ustreznosti in na splošno rečeno, kakovosti. Čeprav je ponavadi slab evalvacijski izdelek enostavneje in hitreje preprosto zavreči in nanj čim prej pozabiti, je nemalokrat kljub temu smiselno razsodno oceniti njegovo kakovost in od

naročnikov in/ali izvajalcev študije zahtevati izpolnitev standardnih odgovornosti, saj s tem pravzaprav pripravimo oblasti in komercialne izvajalce, da upoštevajo naše splošne interese in upravičena pričakovanja glede upravljanja javnih zadev. Tukaj gre preprosto za vprašanje o tem kdo nadzira tistega, ki nadzira oblast, kakor bi po svoje tudi lahko razumeli vlogo evalvatorjev. Možen način nadzora nadzornika je preprosto preveriti njegovo doslednost, namreč ali spoštuje pravila, ki jih predpisuje drugim. Pri tem je ocenjevanje kakovosti evalvacijskih študij in procesa vrednotenja ključnega pomena.

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

Še eno opozorilo: vprašalnik je zasnovan tako, da v sintezni vrstici ugotovimo frekvenco posameznik ocen (kolikokrat se je pojavila katera ocena) in o kakovosti programa sklepati glede na to katere ocene so najbolj frekventne. Takšno ugotavljanje zbirne ocene je sporno. Ker imamo opravka z dejavniki kakovosti ni mogoče zagotoviti seštevljivosti posamičnih ocen v skupno zaradi njihove nesomerljivosti (nemerljivosti z istim metrom). Posebej nesprejemljivo bi bilo dovoliti, da se v presoji kakovosti ocena »zelo negativno«, ki opozarja na nek izrazit problem vrednotenja, lahko odkupi z več pozitivnimi ocenami pri drugih dejavnikih kakovosti. Tako so spodnje preglednice po našem mnenju uporabne le za iskanje posamičnih pomanjkljivo izvedenih faz procesa vrednotenja, ne pa za skupno oceno kakovosti programa.

7.1 **Ocenjevanje kakovosti poročila o vrednotenju**

Tabela 2: Evalvacijska vprašanja za oceno kakovosti poročila o opravljenem vrednotenju

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

Vir: »The Guide« (za spletno povezavo k viru gl. poglavje 8.1)

7.2 **Ocenjevanje kakovosti procesa vrednotenja**

Tabela 3: Evalvacijska vprašanja za oceno kakovosti procesa vrednotenja

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

Vir: »The Guide« (za spletno povezavo k viru gl. poglavje 8.1)

8 **Sistem vrednotenja**

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

Dve osnovni in standardni podlagi sistema vrednotenja sta etični kodeks evalvatorjev in standardi za vrednotenje. Na splošni ravni teh dveh podlag v Sloveniji še nimamo, na sektorski pa ponekod že obstajajo. Etični kodeks je namenjen deklariranju poklicne morale in načela nevtralnosti vrednotenja. Poznamo več vrst etičnih kodeksov in kratek pregled pomaga zamejiti predstavo o tem kakšen naj bi bil etični kodeks vrednotenja vplivov politik. Vsebinsko najožji

so »moralistični« kodeksi, ki predpisujejo poklicne lastnosti služenja izpolnjevanju predpisanih poklicnih standardov. Primer sta etična kodeksa revizorjev ali statistikov, kar je skladno z visoko standardizirano naravo njihovega dela. Manj zavezujoč je ameriški etični kodeks evalvatorjev, ki je vodilo ravnanj pri izvajanju poklica in zato v ospredje postavi poslovno etiko in poklicni odnos evalvatorjev do naročnikov. Takšen kodeks najbolje služi potrebam »industrije vrednotenja«. Spet drugače usmerjen je Avstralsko-azijski kodeks evalvatorjev, ki določa le dolžnosti in pravice članov in članic društva evalvatorjev in potemtakem poudarja odnose pripadnosti in interna vprašanja razmerij iz članstva.

Tovrstni etični kodeksi so lahko le delno v oporo evalvatorjem, ki svoje poslanstvo razumejo kot ukvarjanje z zadevami pri katerih je razločitev na dobro in slabo oz. celo veljavno in neveljavno nejasna. Evalvatorjeva naloga ni tako enostavna, gledano z njenega ali njegovega stališča, kot je naloga vzemimo statistika ali revizorja, ki pri svojem delu »samo« sledita statističnim ali računovodskim pravilom. Evalvator se ne more zanesti na tako trdne opore kot znanstvenik ali računovodja. Osnovna lastnost tistega, s čimer se pri javnih politikah srečuje je neenotnost objektivnih presoj in nehomogena perspektiva realnosti. Ali kot je ugotovljeno prej, preprosto, družba je v svojih nesomernih smotrih in ravneh kompleksna. Tako je glavno varovalo pred izgubo nepristranskosti vrednotenja je njegova odprtost in njegova nediskriminatornost za legitimna nasprotja. Nevtralnost je posledica sprejemanja legitimnih razlik in ne posledica distanciranja od konfliktov s skrivanjem za objektivnostjo ali formalnimi razlogi. V vseh doslej proučenih etičnih kodeksih vrednotenja manjka tudi naslednji poudarek: če vrednotenje vplivov javnih politik izpolnjujejo etične usmeritve in strokovne standarde, tedaj so priporočila, ki sledijo iz njih gotovo v javnem interesu in bi morala biti kot takšna za naročnika zavezujoča.

Standardi vrednotenja vplivov politik pri nas obstajajo le sektorsko, niso pa še o tem doseženi dogovori na najbolj splošni ravni. Na evropski in širši ravni pa so standardi vrednotenja že uveljavljeni in se jih poslužujejo tudi slovenski evalvatorji. Povezave k nekaterim standardom, dostopnim na spletu, so navedene na koncu tega besedila (pogl. 8.1). Pri uporabi tovrstnih standardov je potrebna previdnost. Na eni strani nedvomno zgoščeno odsevajo pretekle izkušnje in vsebujejo koristne nasvete, kako se lotiti značilnih problemov vrednotenja. Težava je, da mnogi metodološki problemi izvirajo iz tega, da narava problemov, ki jih z njimi rešujemo, niso dovolj premišljeni in vse prevečkrat rešeni zgolj shematično in neživljenjsko, zato na koncu niso kos življenjskim situacijam. Poleg standardov evalvator potrebuje zdravo pamet, da jih prilagaja konkretnim možnostim in zahtevam vsake evalvacijske študije posebej. A to, kot se pogosto zgodi, ne sme biti opravičilo za beg v drugo skrajnost, ko otežene razmere vrednotenja postanejo razlog, s katerim tisti, ki vrednoti zamegli slabo opravljeno

delo. Morebiti slaba opredelitev pojava, ki ga je treba ovrednotiti logično v ničemer ne opravičuje nejasnosti pri povzemanju ugotovitev niti v priporočilih naročniku vrednotenja.

Okornost obstoječih splošnih standardov sili tiste, ki vrednotijo k stalnem preizkušanju drugačnih možnosti vrednotenja. Uspešni rezultati metodološkega eksperimentiranja v eni študiji lahko olajša reševanje njihovih problemov v drugih študijah. Tako je en od pomembnih sestavin sistema in infrastrukture vrednotenja tudi možnost strokovnih izmenjav med praktikanti. Temu namenu v veliki meri služijo društva evalvatorjev. V večini evropskih držav delujejo nacionalna društva, na evropski ravni pa sta ustanovljeni dve organizaciji: evropsko evalvacijsko društvo in nacionalna mreža evalvacijskih društev. Prvo deluje kot poklicno združenje evalvatorjev, drugo pa je namenjeno spodbujanju izmenjav med nacionalnimi društvi.

Naslednji člen sistema vrednotenja, ne sicer nujen, v večini držav pa vendarle prisoten, so zbornice evalvatorjev. Zbornica je poklicno združenje, ki skrbi za uresničevanje standardov vrednotenja, za certificiranje evalvatorjev, za izobraževanje in za zaščito svojih članov pred težavami poklica. V Sloveniji takšna ustanova ne obstaja.

V državni upravi je vrsta ustanov, ki se v večji ali manjši meri ukvarja z vrednotenjem vplivov politik, med njimi ima osrednje, vendar še slabo izkoriščeno mesto Urad za makroekonomske analize in razvoj. Vse pomembnejšo vlogo v tem sistemu zadnjem desetletju prevzema Računsko sodišče RS. Obseg vrednotenja politik se je v zadnjih letih močno razmahnil, vendar se na vladni ravni delo opravlja nepovezano. Najbolj je vrednotenje za javne potrebe zgoščeno v javnih inštitutih, ki pa delujejo področno, nepovezano in v veliki meri samozadostno. Zato tudi smiselno povezane vladne dejavnosti ostanejo v uresničevanju medsebojno nepovezane. Vrednotenje predlogov predpisov vzemimo ne podpira vrednotenja programov in obratno. Priporočila, ki jih nudijo evalvacijske študije niso povezana in tudi zato vrednotenje nima zadostnega učinka. Slovensko društvo evalvatorjev je skupaj s skupino somišljenic in somišljenikov leta 2009 podalo pobudo vladi za ustanovitev vladnega sveta, ki bi zasnoval sistemske rešitve za to področje, ki pa ga vlada ni sprejela.

Na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani deluje katedra za analizo politik. Ekonomska fakulteta (Ljubljena) je svoj inštitut za socialno-ekonomsko vrednotenje nedavno ukinila. Druge fakultete vsebine vrednotenja večinoma pokrivajo v programih, ki pokrivajo metodologijo raziskovalnega dela.



## 9 Viri in spletne povezave

### 9.1 Vodiči za presoje in vrednotenje

The Evaluation of Socio-Economic Development - The Guide. (2003). London: Tavistock Institute - TI, GHK, IRS,

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm).

Evaluating EU activities – a practical guide for the Commission Services (2001),

[http://ec.europa.eu/budget/documents/evaluation\\_en.htm?go=t8#table-8](http://ec.europa.eu/budget/documents/evaluation_en.htm?go=t8#table-8)

Common Approach to Impact Assessment (November 2005),

[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_in\\_other/docs/ii\\_common\\_approach\\_to\\_ia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_in_other/docs/ii_common_approach_to_ia_en.pdf)

Overview of Evaluation Guides in the Commission (2004),

<http://www.evaluation.sk/docs/prehľad-priruciek.pdf>

Regulativne presoje vplivov v EU,

[http://ec.europa.eu/governance/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm)

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

[dialog.net/stevec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=29](http://www.civilni-dialog.net/stevec/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=29)

Ex-ante evaluation, EU/Evaluation of Cohesion Policy, (DG REGIO. 2006),

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm)

Performance based budgeting, Evropski center za javnofinančno upravljanje,

<http://www.eipa.eu/en/antenna/Warsaw/>; ZDA: <http://www.john-mercier.com/pbb.htm>

Social Impact Assessment, EU,

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmld0VtcGxQb3J0YWwh>; ZDA, <http://www.socialimpactassessment.net/>

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

EU, Knjižnica dobrih primerov:

[http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/best\\_pract\\_lib\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/best_pract_lib_en.htm)

Druge povezave k nekaterim standardnim priročnikom, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Povezave-k-nekaterim-standardnim-prirocnikom-za-vrednotenje-ucinkov.html>

### 9.2 Evalvatorski spletni portali (v angleščini)

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

EVALSED, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm)

Impact Assessment, [http://ec.europa.eu/governance/impact/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm)

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

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

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

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

### 9.3 Formalne podlage za vrednotenje, Slovenija (v tekstu omenjene)

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

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

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

Poslovnik vlade, <http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/poslovnikPB2.DOC>

### 9.4 Orodja in podpora vrednotenju

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

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

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

- Priročna orodja , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Prirocna-orodja.html>
- Kvalitativne in kvantitativne metode , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Metode-Kvalitativne-in-quantitativne.html>
- Podatki - zbiranje (vprašalniki, popisi, intervjuji...) , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Zbiranje-podatkov-za-presoje-vprasaniki-popisi-intervjuji.html>
- Podatki - analiza, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Metode-Analize-podatkov.html>
- Sodelovanje javnosti pri vrednotenju , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Sodelovanje-javnosti-pri-vrednotenju.html>
- Uporabni viri za vrednotenje vplivov , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Seznam-uporabnih-virov-za-vrednotenje-vplivov.html>
- Meta vrednotenje (vrednotenje vrednotenja) , <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-Meta-vrednotenje-vrednotenje-vrednotenja.html>
- E-poštne liste evalvatorjev - tujina, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Viri-E-postne-liste-evalvatorjev.html>
- Revije in časopisi za evalvatorje - tujina, <http://www.sdeval.si/Studijska-komisija-dejavnosti/Revije-in-casopisi-za-evalvatorje.html>

### 9.5 *Povezave k delom, ki navajajo tukaj uporabljene vire*

- Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE št. 5/2009, 33 str., [http://www.sdeval.si/attachments/228\\_sde\\_DZ\\_5-09\\_Programski%20prora%C4%8Dun%202010%20\(10okt2009\).pdf](http://www.sdeval.si/attachments/228_sde_DZ_5-09_Programski%20prora%C4%8Dun%202010%20(10okt2009).pdf) (Radej B., 2009)
- Invazivne vrste, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Invazivne-vrste.html> (Mojca Golobič, 2008)
- Meso-Matrical Synthesis of the Incommensurable. Ljubljana, Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE št. 3/2008 (verzija junij 2009), 21 str. <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Meso-Matrical-Synthesis-of-the-Incommensurable.html>; Dosegljiva je tudi slovenska verzija tega besedila, ki je zaenkrat več kot leto starejša od angleške (gl. Delovni zvezek SDE št. 1/2008) (Radej B., 2009)
- Poročilo z okrogle mize »Merkantilne, tehnokratske in politične odločitve o prostoru: Kam bi del«, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Porocilo-z-okrogle-mize-Merkantilne-tehnokratske-in-politice-odlocitve-o-prostoru-Kam-bi-del.html>
- Poročilo z okrogle mize »Podatkovne zahteve evalviranja javnih programov«, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Okrogla-miza-Etika-vrednotenja.html>
- Presoje javnih učinkov vladnih politik. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE št. 4/2009, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Delovni-zvezek-4/2009.html> (Radej B., 2009)
- Sinteza vplivov energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE, št 2/2008, 47 str., (Radej B., 2008) <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-vrednotenje/Sinteza-vplivov-nacionalnega-energetskega-programa-na-prostorsko-kohezijo-Slovenije.html>
- Teze za razpravo, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Teze-za-razpravo.html>, (Ivan Marušič, 2008)
- Urejanja prostora v Sloveniji na začetku XXI. stoletja, <http://www.sdeval.si/Objave/Urejanja-prostora-v-Sloveniji-na-zacetku-XXI.-stoletja.html> (Jože Kos Grabar, 2009)
- Vaje v seštevanju neseštevljivega. Ljubljana: Slovensko društvo evalvatorjev, Delovni zvezki SDE št. 1/2008, 29 str., [http://www.sdeval.si/attachments/100\\_sde-dz1-08\\_Vaje-V-Sestevanju.pdf](http://www.sdeval.si/attachments/100_sde-dz1-08_Vaje-V-Sestevanju.pdf). (Radej B., 2008)
- Več prostora za (kritično) presojo - boljši prostor za življenje, <http://www.sdeval.si/Publikacije-za-komisijo-za-kodekse-in-standarde/Vec-prostora-za-kriticno-presajo-boljsi-prostor-za-zivljenje.html> (Mojca Golobič, 2008)

**O avtorju**

Svobodni raziskovalec na področju družbenih študij, kakovosti življenja, ekonomskih racionalnosti, metodologije vrednotenja; svetovalec, publicist in aktivist. Magister makroekonomije (Ekonomska fakulteta, Ljubljana, 1993), prej zaposlen na Uradu za makroekonomske analize in razvoj (UMAR, 1987-2004) za področja medsektorskih modelov, cenovnih analiz, trajnostnega razvoja, ekonomike okolja, vrednotenje napredka. Pobudnik in prvi urednik Ekonomskega ogledala/Slovenian Economic Mirror (1995- 1998, UMAR. Ustanovni član Slovenskega društva evalvatorjev in trenutno njegov predsednik.

**O Slovenskem društvu evalvatorjev**

Ustanovljeno leta 2008 na podlagi Ustanovne izjave, z vizijo afirmiranja nepristranskega vrednotenja raznovrstnih fenomenov in učinkov delovanj družbe (ex-post, ex-ante), ki pripomorejo k uravnoteženemu in integriranemu napredku celotne družbe, posameznih skupnosti in posameznikov. Društvo deluje kot platforma civilne družbe neodvisnih strokovnjakinj s širokim profilom, potrebnim za doseganje sinergičnih učinkov vrednotenja družbenih pojavov (projektov, programov...), kar naj bi pripomoglo k razvoju trajnostne družbe. Društvo ima tri stalne komisije (za kodeks in standarde, za vrednotenje, študijsko komisijo in študentsko sekcijo).

**O zbirki Delovni zvezki SDE**

V zbirki so objavljeni znanstveni in strokovni prispevki s področja vrednotenja javnih politik in iz disciplin, s katerimi se to vrednotenje prepleta. Prispevki so recenzirani, imajo knjižnično signaturo in so prosto dostopni na spletnih straneh SDE.

**Doslej izšlo v zbirki DZ/SDE****Letnik 1:**

- »*Vaje v seštevanju neseštevljivega*« (B. Radej, 29 str.) 1/2008
- »*Sinteza vplivov nacionalnega energetskega programa na prostorsko kohezijo Slovenije*« (B. Radej, 47 str.) 2/2008
- »*Meso-Matrical Synthesis of the Incommensurable*« (B. Radej, 21 str.) 3/2008

**Letnik 2:**

- »*Anti-systemic movement in unity and diversity*« (B. Radej, 12. str.) 1/2009
- »*Meso-matrical Impact Assessment - peer to peer discussion of the working paper 3/2008; report for the period 8/08-2/09*« (B. Radej, ur., 30. str.) 2/2009
- »*Turistična regionalizacija Slovenije*« (J. Kos Grabar, 29 str.) 3/2009
- »*Presoje javnih učinkov vladnih politik*« (B. Radej, 18 str.) 4/2009
- »*Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi*« (B. Radej, 33 str.) 5/2009

**Letnik 3:**

- »*Beyond 'New Public Management' doctrine in policy impact evaluation*« (B. Radej, M. Golobič, M. Černič Istenič, 25 str.) 1/2010
- »*Osnove vrednotenja vplivov javnih politik za priložnostne uporabnice/ke*« (B. Radej, 43 str.) 2/2010

Založnik publikacije je Slovensko društvo evalvatorjev.

Naslov uredništva [info@sdeval.si](mailto:info@sdeval.si), Kardeljeva ploščad 17, 1000 Ljubljana, Slovenija

Oblikovanje znaka društva Naja Marot, UIRS, [naja.marot@uirs.si](mailto:naja.marot@uirs.si)

Podporniki SDE Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana <http://www.ier.si/>