

Janez Berdavs\*

## **Kako do boljšega sistema fizičnega spremljanja v novi finančni perspektivi?**

### **1. Uvod**

Pričujoči prispevek obravnava problematiko rabe kazalnikov pri fizičnem spremljanju razvojnih programov slovenske regionalne in strukturne politike z informacijskim sistemom. Nastal je na podlagi izkušenj z informacijskim sistemom nekdanje Agencije RS za regionalni razvoj (znanim pod kratico ISARR), ki se uporablja za fizično spremljanje različnih razvojnih programov slovenske regionalne in strukturne politike<sup>1</sup>. Pri spremljanju omenjenih programov je bilo precej težav, ki so močno okrnile učinkovitost spremljanja razvojnih programov. Pomanjkljivosti sistema spremljanja razvojnih programov so se najbolj odrazile pri kazalnikih, ki se uporabljajo za fizično spremljanje. Namen tega prispevka je analizirati delovanje sistema fizičnega spremljanja razvojnih programov, prepoznati razloge zanje in predlagati ukrepe za izboljšanje stanja.

Eno osnovnih načel evropske in s tem tudi slovenske regionalne in strukturne politike je izvajanje spremljanja in vrednotenja razvojnih programov in politik ter njihovih širših in dolgoročnejših posledic v družbi. Na ta način dobijo akterji pri izvajanju teh programov potrebne informacije za njihovo (pre)oblikovanje in vodenje. Pravna podlaga za uvedbo spremljanja in vrednotenja razvojnih programov, ki jih sofinancira EU, je Uredba Evropskega sveta 1083/2006 o splošnih določilih delovanja strukturnih skladov. Ta v svojem 60. členu od organa upravljanja zahteva vzpostavitev računalniškega sistema za zbiranje podatkov o izvajanju, ki so potrebni za finančno upravljanje, spremljanje, nadzor in vrednotenje razvojnih programov, ki so sofinancirani s strukturnimi skladi. Pred sprejetjem te uredbe junija 2006 je to področje na enak način urejala Uredba Evropskega sveta 1260/1999.

Zahteva po uvedbi računalniških informacijskih sistemov v proces spremljanja in vrednotenja razvojnih programov je utemeljena z večjo učinkovitostjo, enostavnostjo in preglednostjo procesa. Hiter in poenoten elektronski vnos, elektronski prenos podatkov, enostaven pregled nad procesom izvajanja razvojnih programov in dejavnostmi posameznih akterjev izvajanja, centralizirana hramba podatkov, enostavne analize

teh podatkov in možnost povezovanja informacijskih sistemov med seboj (tudi nacionalnih sistemov s sistemom EU) so velike prednosti spremljanja z računalniškim informacijskim sistemom pred 'ročnim' spremljanjem, ki pa v slovenskem primeru niso bile popolnoma izkoriščene.

Na ravni Slovenije urejajo obveznost spremljanja razvojnih programov z informacijskim sistemom dokumenti vsakega programa strukturne in regionalne politike posebej. Spremljanje projektov, ki so financirani preko Enotnega programskega dokumenta, ureja Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji (Uradni list 7/06). Ta določa posamezne institucije pri izvajanju regionalne in strukturne politike in jim deli naloge ter odgovornosti. Po tej uredbi mora podatke o izvajanju programov in projektov zbirati organ upravljanja, to je Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj; prej je te naloge v njenem imenu izvajala ARR. Podatke o izvajanju programov in projektov morajo zagotavljati končni upravičenci. Vlogo končnega upravičenca imajo lahko različne ustanove, ki med drugim objavljajo razpise za sredstva in vodijo postopke izbire projektov. Pri programu Interreg IIIA Slovenija - Madžarska - Hrvaška obveznost spremljanja s sistemom ISARR določata dokumenta Sosedski program in Programsko dopolnilo. Tudi v tem primeru morajo o izvajanju projektov poročati končni upravičenci. Podobno poteka poročanje o ostalih programih, ki se spremljajo s sistemom ISARR.

Zaradi omenjenih pravnih obvez se je tudi Slovenija morala odločiti za vzpostavitev informacijskega sistema za spremljanje regionalne politike. Naloga je bila poverjena takratni Agenciji RS za regionalni razvoj (danes del Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko), sistem pa je dobil ime ISARR - Informacijski sistem Agencije RS za regionalni razvoj. ISARR je prvi poizkus spremljanja razvojnih programov v Sloveniji. Del sistema, s katerim se izvaja fizično spremljanje, so ustvarjalci oblikovali na podlagi navodil Evropske komisije, Direktorata za regionalno politiko. Osnovna značilnost fizičnega spremljanja razvojnih programov, ki jih sofinancira EU, je uporaba kazalnikov, pri čemer ISARR ni izjema.

\* UP Znanstveno-raziskovalno središče, Koper

<sup>1</sup> npr. Enotni programski dokument, Interreg, Regionalni razvojni programi, Neposredne regionalne spodbude.

Na Agenciji RS za regionalni razvoj so za interne potrebe leta 2003 na podlagi dokumentov Direktorata za regionalno politiko pripravili kratek dokument z naslovom *Sistem indikatorjev za spremljanje Enotnega programskega dokumenta*. Ta dokument je prvi poskušal uvesti slovensko terminologijo tega področja. Trdneje sta tematiko teoretsko obdelala Janez Nared in Marjan Ravbar s člankom *Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji*. Najobsežnejše delo s področja rabe kazalnikov v fizičnem spremljanju razvojnih programov pa je raziskovalni projekt *Spremljanje regionalnega razvoja*, ki so ga izvajali Geografski inštitut Antona Melika, Urbanistični inštitut RS in Inštitut za ekonomska raziskovanja v sodelovanju z Agencijo RS za regionalni razvoj. Ta projekt je teoretsko podlago spremljanja regionalnega razvoja nadgradil s praktičnim predlogom, kako naj poteka spremljanje regionalnega razvoja in ustvaril večino potrebne slovenske terminologije za to področje. Rezultati projekta so še danes referenca na področju terminologije in splošne zasnove spremljanja regionalnega razvoja, različni kazalniki za potrebe spremljanja Enotnega programskega dokumenta pa so bili v praksi uporabljeni zelo omejeno iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

## 2. Zasnova fizičnega spremljanja razvojnih programov slovenske regionalne in strukturne politike

Sistem ISARR s svojo zasnovo izpolnjuje vse zahteve, ki so jih postavili Evropska komisija in državne institucije. Zgrajen je modularno z odprto arhitekturo, kar omogoča visoko stopnjo prilagodljivosti sistema. Zasnovan je kot krovni in referenčni informacijski sistem za pripravo, izvajanje in spremljanje ne le regionalne, ampak nasploh razvojne politike v državi. Sistem omogoča, da lahko udeleženci teh procesov kjer koli neposredno uporabljajo sistem za njihove vsakdanje potrebe (racionalizacija delovnega mesta), hkrati pa so podatki vseh udeležencev (ministrstva, agencije, uradi, itd.) varno shranjeni v referenčnem sistemu ISARR in na najvišji ravni zagotavljajo zbirne informacije z močnim analitskim orodjem, ki temelji na tehnologiji OLAP (On Line Analytical Processing). Bistvena za delovanje informacijskega sistema je dobra organizacija procesa, v katerem se sistem uporablja, in jasno določene vloge in odgovornosti vseh ustanov, ki v procesu sodelujejo.

Organ, odgovoren za nadzor in usklajevanje fizičnega spremljanja, je Sektor za spremljanje in vrednotenje (SSV) nekdanje ARR. Ta mora pregledati podatke o načrtovanju vsakega projekta,

pozitivna ocena, s katero SSV potrdi primernost kazalnikov in drugih podatkov o projektu za spremljanje, pa je pogoj za začetek izvajanja in financiranja projekta (Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja..., 2005).

Vsak razvojni program, vključen v spremljanje, vsaka prednostna naloga, ukrep, projekt itd. ima določene cilje, katerih doseganje se meri s kazalniki, določenimi za vsako raven posebej. Vse kazalnike, s katerimi se spremlja kateri koli razvojni program ali projekt, sistem ISARR hrani skupaj v centralni zbirki kazalnikov. Na ravni izvajanja posameznih projektov so za poročanje o doseženih vrednostih kazalnikov odgovorni končni upravičenci ali druge ustanove, ki so za to nalogo pooblaščen z ustreznimi dokumenti, na višjih ravneh razvojnih programov (npr. ukrepi ali prednostne naloge pri EPD) pa so za to odgovorna ministrstva v vlogi posredniških teles. Medtem ko so kazalniki na višjih ravneh razvojnih programov določeni vnaprej s programskimi dokumenti, ki določajo cilje razvojnih programov (programska dopolnila ipd.), pa večino kazalnikov za spremljanje posameznih projektov izberejo končni upravičenci sami za vsak projekt posebej. Gre za kombinacijo dveh različnih pristopov k oblikovanju zbirke kazalnikov (pristop od zgoraj navzdol (angleško: top-down) in pristop od spodaj navzgor (angleško: bottom-up)).

Pri pristopu od spodaj navzgor, kjer uporabniki sistema sami dodajajo kazalnike v zbirko, lahko pride do nenadzorovanega dodajanja kazalnikov, njihovega podvajanja in rabe neprimernih kazalnikov, zato je zelo pomembno, da so vnosi novih kazalnikov v zbirko nadzorovani in usklajeni. Usklajevanje fizičnega spremljanja in nadzor nad zbirko kazalnikov opravlja SSV. Uporabniki sistema naj bi izbirali kazalnike, ki so že na voljo v zbirki ISARR, kadar zbirka ne vsebuje kazalnikov, primernih za spremljanje določenega projekta, pa lahko predlagajo vnos novih kazalnikov. Pri vsakem predlogu vnosa novega kazalnika v zbirko mora SSV preveriti upravičenost zahteve (morda je v zbirki že podoben ali celo enak kazalnik) in metodološko ustreznost kazalnika.

Sistem ISARR omogoča tudi možnost vnosa t. i. specifičnih kazalnikov. Gre za kazalnike, ki se uporabljajo le za spremljanje enega ali dveh projektov, potrebe po seštevanju in primerjavi vrednosti med posameznimi razvojnimi programi ni, zato se takšni kazalniki vnašajo neposredno v projekte in ne v zbirko.

Na višji hierarhični ravni razvojnih programov imamo pristop od zgoraj navzdol, kjer kazalnike že vnaprej določijo ustanove, ki vodijo celotne razvojne programe. Tako določeni kazalniki se

pogosto uporabljajo tudi na projektni ravni, njihove vrednosti pa se potem seštevajo na višjih ravneh. V takih primerih se morajo ustanove, ki načrtujejo posamezne razvojne programe, medsebojno uskladiti o rabi kazalnikov, da bi dobili dosledno in primerljivo zbirko kazalnikov v različnih razvojnih programih.

Pri tem lahko informacijski sistem pokaže svoje očitne prednosti. Spremljanje nekaterih kazalnikov na višjih hierarhičnih ravneh je precej enostavnejše, saj sistem omogoča samodejno seštevaje vrednosti kazalnikov: vrednosti teh kazalnikov se seštevajo z nižjih hierarhičnih ravni (projektov) na višje ravni<sup>2</sup>. Naslednja značilnost sistema je možnost vzpostavitve hierarhije med kazalniki. Vrednosti se medsebojno lahko seštevajo ali odštevajo tudi med kazalniki različnih vrst. Tako je mogoče vrednosti več podrejenih kazalnikov seštevati v vrednost enega nadrejenega, torej ni treba posebej vnašati vrednosti<sup>3</sup>.

Sistem ISARR omogoča tudi enostavno primerjanje načrtovanih in doseženih vrednosti kazalnikov in s tem pregled izpolnjevanja načrtovanih vrednosti razvojnih programov. Omogoča tudi vnos pričakovanih vrednosti kazalnikov, kadar se brez izvajanja nekega razvojnega programa pričakuje upad vrednosti določenega kazalnika, uspešen razvojni program pa bi vrednost tega kazalnika obdržal na izhodiščni ravni.

Ker so vsi projekti in programi tudi prostorsko opredeljeni, je mogoča hitra izdelava analiz po prostorskih enotah – statističnih regijah in občinah. Koristne so tudi primerjave med izpolnjevanjem programskih ciljev razvojnih programov in gibanjem kontekstnih kazalnikov, s čimer ugotovljamo vpliv razvojnih programov in politik na dejanske gospodarske, prostorske in družbene probleme.

### 3. Fizično spremljanje razvojnih programov slovenske regionalne in strukturne politike v praksi

Informacijski sistem ISARR kljub dobri tehnični zasnovi ni dal zelenih rezultatov. Pomembna težava je bila neuskkljenost kazalnikov z različnimi razvojnimi programi in različnimi hierarhičnimi

ravnmi enega razvojnega programa. Ta pomanjkljivost onemogoča možnost enostavnega seštevaja vrednosti kazalnikov iz nižjih na višje hierarhične ravni ter primerjavo med posameznimi razvojnimi programi. Vrednosti kazalnikov je zato treba seštevati ročno, kar pa gotovo ni namen informacijskega sistema. V mnogih primerih je onemogočeno seštevaje vrednosti podrejenih kazalnikov v vrednost nadrejenega kazalnika.

Neuskkljenost med kazalniki povzroča tudi nepreglednost zbirke (nabora) kazalnikov in s tem njihovo manjšo uporabnost. Ustanove, odgovorne za poročanje na projektni ravni, so pri določanju kazalnikov za spremljanje njihovih projektov le v manjši meri uporabljale že obstoječe različne kazalnike (ki jim sprva sploh niso bili na voljo), ampak so vedno znova določale nove kazalnike. Zaradi organizacije izvajanja projektov regionalne politike SSV, ki bi sicer moral projekte z neustreznimi kazalniki zavriniti, tega ni mogel storiti, temveč je bil v mnogih primerih prisiljen v zbirko dodati kazalnike, ki so bili vsebinsko enaki ali zelo podobni že obstoječim kazalnikom v zbirki. Zaradi kopičenja podvojenih kazalnikov je zbirka postajala vse bolj nepregledna in s tem še manj uporabna za organe, odgovorne za poročanje na projektni ravni. Ti so posledično spet samovoljno določali nove kazalnike mimo obstoječe zbirke. Še bolj zaskrbljujoče je, da je do neuskkljenosti kazalnikov prihajalo tudi na ravni prednostnih nalog, ukrepov in instrumentov znotraj Enotnega programskega dokumenta (EPD), kjer kazalnike že vnaprej določijo organi, ki vodijo razvojni program.

Enak razlog kakor za neuskkljenost kazalnikov je tudi za pomanjkljive opredelitve kazalnikov. Vsak kazalnik mora biti, če naj služi svojemu namenu, natančno opredeljen. Brez natančne opredelitve kazalnika je nemogoče pravilno oceniti njegovo vrednost. Če se zbirka kazalnikov širi organsko po načelu od spodaj navzgor, je kazalnik brez zanesljive opredelitve neuporaben za druge uporabnike kazalnikov.

Pregledno in dosledno zbirko kazalnikov v sistemu ISARR je bilo težje kakor pričakovano zgraditi tudi zaradi velike raznolikosti razvojnih programov in projektov znotraj enega razvojnega programa. V takih primerih je zelo težavno določiti smiselne

<sup>2</sup> Enostaven primer: eden od splošnih ciljev Enotnega programskega dokumenta je 4000 novih neto delovnih mest. Ta podatek se spremlja in vnaša na projektni ravni, vrednosti pa se seštevajo na višjih ravneh, za kar v informacijskem sistemu ni potrebno dodatno delo. Na podoben način se podatki lahko seštevajo ali primerjajo tudi med različnimi razvojnimi programi.

<sup>3</sup> Primer: dolžina zgrajenih cest, kjer na nižji hierarhični ravni spremljamo dolžino zgrajenih cest ločeno po kategorijah cest (več ločenih kazalnikov), na višji hierarhični ravni pa le skupno dolžino cest. Vrednosti kazalnikov dolžine cest posamezne kategorije se avtomatično seštevajo v kazalnik 'skupna dolžina zgrajenih cest'.

kazalnike na višjih hierarhičnih ravneh (ukrepi, prednostne naloge). Težavo pri določanju kazalnikov predstavlja tudi dejstvo, da morajo biti kazalniki na programski ravni potrjeni še pred začetkom izvajanja razvojnega programa, ko so konkretne dejavnosti znotraj prihodnjih projektov le okvirno poznane.

Praktična raba sistema ISARR je prinesla tudi druge težave, za katere so odgovorni predvsem organi, zadolženi za poročanje o izvajanju projektov. Prva taka težava je podajanje načrtovanih vrednosti kazalnikov ob začetku izvajanja projekta brez določenih izhodiščnih vrednosti. Izhodiščna vrednost kazalnika pove njegovo vrednost ob začetku izvajanja projekta/razvojnega programa; brez nje ni mogoče oceniti prispevka projekta/razvojnega programa k spremembi vrednosti kazalnika, zato je tak kazalnik za spremljanje in vrednotenje neuporaben. Težava je tudi, kadar je ob načrtovanju projekta določena izhodiščna in načrtovana vrednost kazalnika, nista pa določena leto in mesec načrtovane vrednosti. Tak kazalnik ne določa, v kako dolgem časovnem obdobju mora biti dosežena načrtovana vrednost, da bi projekt lahko razumeli za uspešnega, kar prav tako onemogoča vrednotenje na podlagi kazalnika.

Težave prinašajo tudi kazalniki, izraženi v obliki indeksov ali odstotkov rasti. Pri nekaterih razvojnih programih se uporabljajo kazalniki, izraženi v indeksih in brez izhodiščne vrednosti, zaradi česar ni mogoče izračunati absolutne ciljne vrednosti. Tak kazalnik ne opredeljuje ničesar in je nesmiseln. Kazalniki, izraženi v indeksih rasti, niso primerni za uporabo na nižjih hierarhičnih ravneh razvojnih programov, če naj omogočijo seštevanje vrednosti na višjih ravneh. Seštevanje vrednosti kazalnikov je onemogočeno tudi pri rabi izvedenih kazalnikov<sup>4</sup>. Nekateri kazalniki so v taki obliki določeni na ravni prednostnih nalog ali ukrepov, njihovih vrednosti pa ni mogoče dobiti z enostavnim seštevanjem vrednosti teh kazalnikov na projektih.

Nekatere nejasnosti so v sistemu ISARR glede prostorske opredelitve podatkov, zaradi česar prostorski podatki iz sistema v nekaterih primerih niso povsem jasni. Vrednosti kazalnikov se nanašajo na posamezne projekte ali razvojne programe, te pa so povezane s prostorskimi enotami, v katerih se projekt ali razvojni program izvaja. Najmanjša prostorska enota, kjer se v sistemu ISARR spremlja izvajanje razvojnih programov, je občina, možno pa je spremljati razvojne programe ali

projekte, ki se izvajajo v več prostorskih enotah hkrati.

Prva nejasnost se nanaša na opredelitev prostorske enote, v kateri se izvaja projekt. Običajno se za občino izvajanja projekta določi občino, v kateri se nahaja prijavitelj, projektne dejavnosti pa lahko potekajo v drugi občini. Primeri takih projektov so najpogostejši v gozdarstvu, kjer so parcele, kjer se izvajajo dejavnosti, v drugi občini kakor lastnik – prejemnik sredstev.

Nekateri projekti (gre predvsem za projekte izobraževanja in zaposlovanja, ki se izvajajo po celotni državi) se spremljajo le na ravni celotne Slovenije, čeprav se ti projekti izvajajo na različnih lokacijah po državi v različnem obsegu in z različno uspešnostjo. Podatki o spremljanju omenjenih projektov tako niso prostorsko opredeljeni. Ta problem bo odpravljen, ko bo vzpostavljena povezava sistema ISARR z informacijskim sistemom Zavoda RS za zaposlovanje. Cilj je pridobiti ozemeljsko opredelitev vsakega projekta, tako glede lokacije projekta, posameznega udeleženca in izvajalca.

#### 4. Kako do boljšega sistema fizičnega spremljanja?

Glavna razloga za pomanjkljivosti sistema ISARR fizičnega spremljanja sta na eni strani pomanjkanje izkušenj z vzpostavljanjem in vodenjem sistema spremljanja in vrednotenja razvojnih programov, na drugi strani pa neustrezna organizacija poročanja o izvajanju projektov in razvojnih programov regionalne politike, ki je večinoma posledica neimenovanja in nedelovanja medresorske skupine za fizično spremljanje in kazalnike. Nepopolno opredeljeni sta vloga in položaj SSV, nenazadnje pa tudi proces priprave, uporabe in kontrole kazalnikov. Očitno za večino pomanjkljivosti ni vzrok informacijski sistem, ampak organizacija spremljanja, pri kateri informacijski sistem in SSV nista imela ustreznega položaja in vloge.

Sektor za spremljanje in vrednotenje naj bi glede na proces, načrtovan na ARR, imel pravico zadržati začetek izvajanja projekta, če podatki (vključno s kazalniki) o načrtovanem projektu ne bi omogočali učinkovitega spremljanja projekta. V tem primeru naj bi SSV zahteval preoblikovanje kazalnikov pri projektu po njegovih navodilih. Na ta način bi se vzdrževala uporabna zbirka kazalnikov. Vendar organizacija izvajanja projektov regionalne politike ni podpirala zgoraj opisanega procesa. Ko je podatke o načrtovanih projektih prejel SSV v

<sup>4</sup> Primer takega kazalnika je bruto dodana vrednost na zaposlenega v podjetju.

ocenitev primernosti za spremljanje, so te podatke že prej potrdili na programskih svetih in jih vključno s kazalniki načeloma ni bilo več dovoljeno spreminjati. SSV tako ni mogel zahtevati spremembe neustreznih kazalnikov, ampak je za to lahko predlagatelje projektov le prosil. Predlagatelji projektov so se le redko odzivali na prošnje SSV za uskladitev neustreznih kazalnikov. SSV nikakor ni imel ustreznih pooblastil, ki bi jih potreboval za izpolnjevanje svojih nalog.

Kazalniki na višjih hierarhičnih ravneh razvojnih programov so bili vnaprej določeni pred njihovim začetkom izvajanja, običajno že s programskimi dokumenti, kakor so regionalni razvojni programi, programska dopolnila ipd., pri pripravljanju katerih pa SSV ni imel nikakršne usklajevalne vloge in tako ni vplival na oblikovanje kazalnikov. Kljub temu, da je precej kazalnikov neprimernih tudi na ravni celotnih razvojnih programov, prednostnih nalog ali ukrepov, so morali biti vsi vneseni v zbirko kazalnikov sistema ISARR. Poleg tega je odsotnost usklajevanja na področju kazalnikov med posameznimi pripravljavci programskih dokumentov povzročila vnos velikega števila vsebinsko enakih kazalnikov v zbirko.

V širšem pomenu je takšno stanje posledica neizkušenosti v spremljanju razvojnih programov regionalne politike z informacijskimi sistemi, saj gre za prvi primer vzpostavljanja sistema te vrste v Sloveniji, to področje pa se šele razvija tudi v tujini. Organizacijo vzpostavljanja sistema je močno otežilo tudi dejstvo, da gre za medresorski projekt, kar zahteva medministrska usklajevanja.

Ob začetku izvajanja razvojnih programov tudi ni bilo enotnega pristopa k oblikovanju sistema fizičnega spremljanja in vloge kazalnikov. V fazi izbire projektov na razpisih imajo kazalniki pogosto le vlogo kvantitativnega opisa projektov, ne pa orodja za prihodnje spremljanje projektov. V sistem fizičnega spremljanja so bila vložena prevelika pričakovanja in zahteve, kar je ob pomanjkanju izkušenj in neusklajenosti akterjev privedlo do težav. Organi, odgovorni za poročanje, in Sektor za spremljanje in vrednotenje, bi morali na začetku zagotavljati le osnovne podatke o izvajanju razvojnih programov ter sčasoma širiti zbirko kazalnikov in obseg razpoložljivih podatkov.

Posledično je uporabnost sistema ISARR za fizično spremljanje močno okrnjena. Sistem je kljub vsemu podpora spremljanju in daje določene podatke o fizičnem izvajanju, vendar pa bi lahko ob ustreznem vodenju lahko izkoristil več svojih zmožnosti. Gotovo pa so dragocene prve izkušnje, pridobljene v iztekajočem se programskem

obdobju, in upati je, da bodo upoštewane pri organizaciji spremljanja v prihodnosti.

Zdaj je naloga odgovornih za poročanje o izvajanju programov slovenske regionalne politike zbrati doseданje izkušnje fizičnega spremljanja in jih prenesti v prihajajoče obdobje, k čemur naj bi prispeval tudi ta članek. Tudi uporabniki podatkov, ki jih nudi ISARR, se morajo zavedati, da so možnosti ponudbe podatkov v informacijskem sistemu omejene in da je kakovost podatkov v informacijskem sistemu odvisna predvsem od kakovosti podatkov, ki jih organi, odgovorni za poročanje, vnašajo v sistem.

Za večjo učinkovitost fizičnega spremljanja je nujna reorganizacija procesa spremljanja, brez katere bistveno izboljšanje sedanjega položaja ne bo mogoče. Organ, ki usklajuje spremljanje razvojnih programov in je odgovoren za zbirko kazalnikov spremljanja (Sektor za spremljanje in vrednotenje), mora imeti ustrezna pooblastila za izvajanje svojih nalog. Predvsem bi moral ta organ prevzeti neke vrste lastništvo ali pokroviteljstvo nad zbirko kazalnikov. Sposoben bi moral biti zavriniti uporabo neustreznega kazalnika in njegov vnos v zbirko. Potrebni ukrepi so:

- Sektor za spremljanje in vrednotenje mora imeti vlogo koordinatorja na področju fizičnega spremljanja in kazalnikov; na tem področju pa bi moral opravljati tudi svetovanje. Organi, ki so kakor koli vpleteni v proces poročanja, morajo biti bolj obveščeni o vlogah Sektorja za spremljanje in vrednotenje (SSV) in možnost svetovanja tudi pogosteje izkoristiti.
- Bistvenega pomena je izbira kazalnikov vzporedno z določanjem ciljev razvojnih programov. Pri kazalnikih programskih ravni (npr. EPD in njegovi ukrepi) se trenutno vloga SSV začne šele, ko so razvojni programi (in z njimi tudi kazalniki) že izdelani in potrjeni, ob vnosu podatkov o razvojnih programih v sistem ISARR. Na ta način SSV ne more imeti potrebnega vpliva na kazalnike, s katerimi naj bi se spremljali ti razvojni programi. Zato je potrebno, da SSV dobi pravico do sodelovanja že v fazi priprave razvojnih programov in sooblikuje kazalnike že ob nastajanju razvojnega programa.
- Sodelovanje Sektorja za spremljanje in vrednotenje mora biti močnejše tudi pri izbiri kazalnikov na projektni ravni. Organi, odgovorni za poročanje, se morajo posvetovati s SSV že pred potrditvijo kazalnikov in drugih podatkov o projektih na programskih svetih, hkrati pa mora biti SSV pripravljavcem podatkov o projektih vedno na voljo za svetovanje v zvezi

z izbiro in oblikovanjem kazalnikov. SSV mora imeti tudi pravico zavrniti projekt, če meni, da so kazalniki, izbrani za spremljanje tega projekta, neustrezni, in predlagati nove.

- Organi upravljanja za različne razvojne programe bi morali ob medsebojnem sodelovanju že vnaprej pripraviti ključne kazalnike, s katerimi bi bila izvajanje in uspešnost različnih razvojnih programov medsebojno primerljiva.
- Vsi kazalniki v zbirki morajo biti metodološko obdelani in nedvoumno opredeljeni. Zato mora pred vnosom novega kazalnika v zbirko SSV imeti pravico zahtevati opredelitev od predlagatelja tega kazalnika.
- Med kazalniki na projektni ravni naj se v stalno zbirko vnesejo samo tisti, ki se uporabljajo za spremljanje več projektov in za katere se predvideva uporaba pri spremljanju prihodnjih projektov, saj kazalniki, ki se uporabljajo za spremljanje le enega ali dveh projektov ali programov, po nepotrebnem polnijo in slabšajo preglednost zbirke kazalnikov. Drugi kazalniki naj se vnesejo neposredno na ravni razvojnega programa ali projekta brez vnosa v zbirko (kot specifični kazalniki).
- Vsem kazalnikom, ki se uporabljajo za spremljanje razvojnih programov, je treba določiti izhodiščne vrednosti, te pa vezati na določen datum ali leto.
- Omejiti je treba rabo izvedenih kazalnikov, kakor je npr. dodana vrednost na zaposlenega, in kazalnikov, izraženih v obliki indeksa.
- Kazalnike, s katerimi naj bi spremljali določen razvojni program, je treba načrtovati že v zgodnji fazi oblikovanja razvojnih programov, k načrtovanju kazalnikov pa je treba pritegniti tudi prihodnje uporabnike kazalnikov, saj je oblikovanje zbirke kazalnikov proces, pri katerem morajo sodelovati strokovnjaki in predstavniki javnosti zaradi udejanjanja načela vključenosti, legitimnosti končnega proizvoda in krepitve procesa socialnega učenja (Ravbar et al., 2004).

## 5. Zaključek

Ob zaključku lahko še enkrat ugotovimo, da sistem spremljanja razvojnih programov in projektov regionalne in strukturne politike vsaj v delu fizičnega spremljanja ni potekal, kakor je bilo to pričakovano in zaželeno. Zato je naloga vseh vpletenih v poročanje o izvajanju razvojnih programov in projektov, da v prihodnjem programskem obdobju sistem izboljšajo. Kakor nakazuje ta prispevek, je treba več pozornosti nameniti metodologiji oblikovanja kazalnikov in ustrezni organizaciji procesa poročanja, ki bo

Sektor za spremljanje in vrednotenje pooblastila za uspešno fizično spremljanje. Vsekakor ima določeno uporabno vrednost tudi obstoječa zbirka kazalnikov v sistemu ISARR. Potrebna bo podrobna analiza obstoječega nabora kazalnikov, preveriti aktualnost le-teh in analizirati organizacijo, procese in kompetence ter tako zagotoviti učinkovit, poceni in neobremenjujoč sistem spremljanja razvojnih programov.

## Viri in literatura

*Enotni programski dokument. (2004). Ljubljana: Služba vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 235 str.*

*Indicators for Monitoring and Evaluation: an indicative Methodology. (1999). Bruselj: Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno politiko, 55 str.*

*Indicators for Monitoring and Evaluation: a practical Guide. (2005). Bruselj: Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno politiko, 31 str.*

*Nared, J., Ravbar, M., (2003). Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. Acta geographica Slovenica, 43, 1, str. 53-83.*

*Programsko dopolnilo Slovenija - Madžarska - Hrvaška 2004-2006. V: Pobuda skupnosti Interreg III 2000-2006, (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, CD-ROM.*

*Ravbar, M., Gulič, A., Kavaš, D., Pečar, J., Nared, J., Pavlin, J., (2004). Spremljanje regionalnega razvoja. Zaključno poročilo. Ljubljana: GIAM, UIRS, IER, 31. str.*

*Sistem indikatorjev za spremljanje Enotnega programskega dokumenta. (2002). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, 6 str.*

*Slovar slovenskega knjižnega jezika. (2002). Ljubljana: SAZU, ZRC SAZU in DZS, elektronska izdaja v 1.0.*

*Smernice organa upravljanja za spremljanje izvajanja Enotnega programskega dokumenta na projektni ravni. (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, 29 str.*

*Sosedski program Slovenija - Madžarska - Hrvaška 2004-2006. V: Pobuda skupnosti Interreg III 2000-2006, (2005). Ljubljana: Agencija RS za regionalni razvoj, CD-ROM.*

*Uredba o izvajanju porabe sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. (2004). Uradni list RS, 130. URL: <http://www.uradni-list.si>*

*Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev strukturne politike v Republiki Sloveniji. (2006). Uradni list RS, 7. URL: <http://www.uradni-list.si>*

*Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o evropskem skladu za*

*regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi uredbe (ES) 1260/1999. (2006). Uradni list Evropske unije, 210, str. 25-78.*