



REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE

EVALUACIJSKA STRATEGIJA
ZA EUROPSKE STRUKTURNE INSTRUMENTE

ožujak 2012. godine

Sadržaj

POJMOVNIK KRATICA	3
Uvod.....	4
Poglavlje 1.: Što je evaluacija?	6
1.1 Definicije evaluacije.....	6
1.2 Razlikovanje evaluacije od drugih sredstava.....	7
1.3 Određivanje učinaka intervencija.....	8
1.4 Kriteriji i evaluacijska pitanja	8
Poglavlje 2.: Evaluacijski ciklus.....	10
2.1 Uvod u evaluacijski ciklus.....	10
2.2 Ex-ante evaluacija	11
2.3 Evaluacija u tijeku (on-going evaluation)	13
2.4 Ex-post evaluacija.....	14
2.5 Vrste evaluacije.....	15
Poglavlje 3.: Trenutačni status evaluacije u Republici Hrvatskoj	17
3.1 CARDS	17
3.2 Phare periodična (interim) evaluacija	17
3.3 Phare i I. komponenta programa IPA – periodična (interim) evaluacija programa zemlje	17
3.4 Decentralizirana periodična evaluacija za Phare i I. komponentu programa IPA	18
3.5 Evaluacija III. i IV. komponente programa IPA i prijelaz na strukturne instrumente 2007. – 2013.	19
3.6 Poduzeta aktivnost na izgradnji kapaciteta	19
Poglavlje 4.: Evaluacijska strategija.....	21
4.1. Ciljevi.....	21
4.2. Načela Strategije.....	21
4.3. Prioriteti za mjeru	22
<i>Razlozi</i>	23
Poglavlje 5.: Upravljanje Evaluacijskom strategijom.....	32
5.1 Evaluacijska radna skupina	32
DODATAK 1.....	33

POJMOVNIK KRATICA

CARDS	-	Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju
CPiE	-	Periodična evaluacija programa zemlje
DIS	-	Decentralizirani sustav upravljanja
EFRR	-	Europski fond za regionalni razvoj
EK	-	Europska komisija
ERS	-	Evaluacijska radna skupina
ESF	-	Europski socijalni fond
EU	-	Europska unija
IPA	-	Instrument prepristupne pomoći
KF	-	Kohezijski fond
MRRFEU	-	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
NIPAK	-	Nacionalni koordinator programa IPA ¹
NSRO	-	Nacionalni strateški referentni okvir
OP	-	Operativni program
Phare	-	Program pomoći Zajednice zemljama Središnje i Istočne Europe
PU	-	Partnerski ugovor (2014. – 2020.)
SDURF	-	Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU
SF	-	Strukturni fondovi
SKF	-	Strukturni fondovi i Kohezijski fond
ToR	-	Opis poslova
ZSO	-	Zajednički strateški okvir (2014. – 2020.)

¹ Na temelju članka 31. stavka 2. Zakona o Vladi Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 150/2011) i članka 6. Okvirnog sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Komisije europskih zajednica o pravilima za suradnju u svezi financijske pomoći Europske zajednice Republici Hrvatskoj u provedbi pomoći u okviru Instrumenta prepristupne pomoći (IPA) (Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 10/2007), Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj 26. siječnja 2012. godine donijela Odluku o imenovanju nacionalnog koordinatora za programe pomoći i suradnje s Europskom Unijom. Nacionalnim koordinatorom za programe pomoći i suradnje s Europskom unijom imenovan je pomoćnik ministra regionalnog razvoja i fondova Europske unije, g. Matija Derk, koji je zadužen za sveukupnu koordinaciju prepristupne pomoći i pomoći u okviru programa IPA te osiguravanje veze između općeg procesa pridruživanja i korištenja prepristupne pomoći. S obzirom da službena kratica nove funkcije nije utvrđena, u svrhu lakšeg razumijevanja u predmetnoj Evaluacijskoj strategiji za europske strukturne instrumente se koristi dosadašnja kratica NIPAK.

Uvod

Ova Evaluacijska strategija prvenstveno je osmišljena za prijelaz Republike Hrvatske s Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA – komponente III. i IV.) prema strukturnim instrumentima u drugoj polovici 2013. godine i dalje za programsko razdoblje od 2014. - 2020. godine.

Trenutačno se u Hrvatskoj provode III. i IV. komponenta programa IPA koje obuhvaćaju regionalni razvoj, odnosno razvoj ljudskih potencijala. Znatno veći strukturni instrumenti postat će dostupni Republici Hrvatskoj nakon pristupanja Europskoj uniji (EU) i obuhvaćaju strukturne fondove (SF) – Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), kao i Kohezijski fond (KF). Ti će instrumenti poduprijeti investicije velikog razmjera u širokom rasponu područja socio-ekonomskog razvoja, poput okoliša, prometa, regionalne konkurentnosti, razvoja ljudskih potencijala i razvoja upravnog kapaciteta.

Evaluacijska strategija pripremljena je radi uspostave jedinstvenog okvira za evaluacijske aktivnosti SKF-a i osiguranja dosljednosti evaluacija unutar tijela zaduženih za upravljanje SKF-ima.

Iskustvo s evaluacijom u Hrvatskoj

Evaluacija nije potpuno nov pojam za javnu upravu u Republici Hrvatskoj koja upravlja fondovima EU budući da je evaluacija bila regulatorna obveza u sklopu pretpristupnih fondova EU.

U sklopu programa CARDS i Phare Europska komisija bila je nadležna za ugovaranje evaluacija. U sklopu I. komponente programa IPA, ugovaranje i upravljanje periodičnim (interim) evaluacijama decentralizirano je na ured NIPAK-a u siječnju 2010. godine. Tu je i nedavno iskustvo s ex-ante evaluacijom operativnih programa (OP-a) III. i IV. komponente programa IPA.

Strategija ipak prepoznaje da je kapacitet evaluacije u Republici Hrvatskoj u relativno ranoj fazi razvoja. Glavni cilj strategije jest izgraditi *evaluacijski kapacitet* – kako radi povećanja sposobnosti mjerodavnih javnih institucija za upravljanje procesima evaluacije, tako i radi osiguranja buduće dostupnosti hrvatskih stručnjaka za evaluaciju.

Evaluacija u uredbama SKF-a

Utjecaj uredbi Europske komisije na razvoj evaluacijske prakse i evaluacijske kulture značajan je u većini država članica EU. Za svako programsko razdoblje (npr. 1994. – 1999., 2000. – 2006., 2007. – 2013.), Europska komisija donosi uredbu² (koje službeno usvajaju Vijeće i Europski parlament), koje, između ostalog, utvrđuju regulatorne obveze za evaluaciju.

Prema *Zbirci MEANS*³ zakonska obveza za evaluaciju SKF-a dovela je do razvoja i jačanja evaluacijske kulture. U mnogim zemljama praksa evaluacije također se posljedično razvila u okviru nacionalnih ili regionalnih programa financiranih domaćim sredstvima.

² Za trenutačno programsko razdoblje, 2007. – 2013., Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

³ Evaluating socio-economic programmes. Evaluation design and management. Svezak 1. EZ, Opća uprava za regionalnu politiku (1999.).

Premda uredbe o strukturnim instrumentima za razdoblje 2014. – 2020. još nisu usvojene, nije upitno da će biti potrebne ex-ante evaluacije novih OP-a za ovo razdoblje. Kada detaljne regulatorne odredbe za evaluaciju OP-a za razdoblje 2014. – 2020. budu poznate, ova će se Strategija ažurirati u skladu s tim.

Prijelaz Republike Hrvatske na strukturne instrumente

U pogledu prijelaza prema SKF-ima, pažnja nacionalnih tijela u razdoblju do 2014. godine bit će uglavnom usmjerena na:

- ex-ante evaluaciju prve generacije OP-a za SKF čija bi provedba trebala započeti od srpnja 2013. godine (što će također uključiti periodičnu provjeru OP-a za III. i IV. komponentu programa IPA od strane evaluatora);
- ex-ante evaluaciju druge generacije OP-a za SKF za razdoblje od 2014. - 2020. godine.

Do periodične/završne evaluacije prve generacije OP-a SKF-a (prema potrebi) vjerojatno će doći nešto kasnije. Početak periodičnih (interim) evaluacija/evaluacija u tijeku (on-going) druge generacije OP-a SKF-a može se očekivati od 2016. - 2017. godine. Te su evaluacije prilagodljive u pogledu opsega, planiranja i rokova. U usporedbi s evaluacijom pretprijetne pomoći, evaluacija SKF-a vjerojatno će biti šira po opsegu u skladu s povećanim rasponom polja ulaganja i većim alokacijama resursa.

Nacionalna tijela bit će nadležna za planiranje, kao i za ugovaranje i upravljanje ex-ante i periodičnim evaluacijama. Prema trenutačnim uredbama, Europska komisija je nadležna za ex-post evaluaciju uz neposrednu suradnju sa svakom državom članicom.

'Evaluacijska kultura'

Zbirka MEANS razlikuje tri faze u razvoju *evaluacijske kulture*:

- 1. faza: Evaluacija se smatra odgovorom na regulatorne obveze. Stoga predstavlja ograničenje i dodatno radno opterećenje za rukovoditelje koji je prije svega smatraju zahtjevom Europske komisije.
- 2. faza: Evaluacija postaje sustav pomoći planiranju i upravljanju intervencijama. Uspostavlja se dijalog s evaluatorima i poboljšava se kvaliteta prikupljenih informacija. U ovoj visoko operativnoj fazi, evaluacijski pristup se poboljšava i brzo se ostvaruje napredak.
- 3. faza: Evaluacija postaje politički akt o čijim se rezultatima javno raspravlja. Cilj je informirati javnost o učinkovitosti korištenja javnih sredstava i o prikazivanju njihove isplativosti u smislu postizanja očekivanih utjecaja (vrijednost za novac). Evaluacija u određenom smislu postaje sredstvo demokracije informiranjem građana.

Ova Evaluacijska strategija označava važan korak u kretanju prema zreloj *evaluacijskoj kulturi* u Republici Hrvatskoj.

Poglavlje 1.: Što je evaluacija?

1.1 Definicije evaluacije

Ne postoji jedinstveno, općeprihvaćeno ili najpoželjnije određenje koje predstavlja evaluaciju.

U kontekstu programa financiranih iz sredstava EU, predstavljene su sljedeće definicije evaluacije:

Zbirka *MEANS*, svezak 6⁴ definira evaluaciju kako slijedi:

- **Evaluacija** – prosudba vrijednosti javne intervencije u odnosu na kriterije i jasne standarde (primjerice, njena važnost, isplativost). Prosudba se prvenstveno odnosi na potrebe koje takva intervencija treba ispuniti i učinke koje proizvodi. Evaluacija se zasniva na informacijama koje se posebno prikupljaju i tumače radi donošenja prosudbe.

Priručnik *Evalsed: izvor za evaluaciju socio-ekonomskog razvoja*⁵ evaluaciju definira, kako slijedi:

- **Evaluacija** – prosudba vrijednosti (obično) javne intervencije u odnosu na kriterije i jasne standarde (primjerice, njena važnost, isplativost, održivost, jednakost, itd.). Prosudba se obično odnosi na potrebe koje takva intervencija treba ispuniti i učinke koje proizvodi. Evaluacija se zasniva na informacijama koje se posebno prikupljaju i tumače radi donošenja prosudbe. Primjerice, evaluacija učinkovitosti programa, evaluacija troškova i koristi projekta, evaluacija valjanosti politike i evaluacija kvalitete usluge pružene javnosti.

U dokumentu *Evaluacija aktivnosti EU. Praktični vodič za službe Komisije*⁶ evaluacija se definira kako slijedi:

- **Evaluacija** – prosudba intervencija prema rezultatima, učincima i potrebama koje se njima nastoje ispuniti. Proces evaluacije završava prosudbom (ili ocjenom) intervencije. Evaluacija je ponajprije i prije svega usmjerena na potrebe, rezultate i učinke intervencije.

Najčešće priznate **svrhe evaluacije jesu**⁷:

- **Planiranje/isplativost** – osigurati postojanje opravdanja za politiku odnosno program te efikasno raspoređivanje resursa;
- **Odgovornost** – prikazati do koje je mjere program postigao svoje ciljeve, koliko je kvalitetno iskoristio svoje resurse i koji je njegov utjecaj;
- **Provedba** – poboljšati rezultate programa i učinkovitosti načina na koji su dostavljeni i vođeni;

⁴ Evaluacija socio-ekonomskih programa. Pojmovnik 300 pojmova i stručnih izraza. Svezak 6. Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku (1999.).

⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

⁶ Evaluacija aktivnosti EU-a. Praktični vodič za službe Komisije, Opća uprava za proračun – Jedinica za evaluaciju, (2004.)

⁷ Priručnik *Evalsed: izvor za evaluaciju socio-ekonomskog razvoja*.

- **Institucionalno jačanje** – poboljšati i razviti kapacitete među sudionicima u programu i njihovim mrežama i institucijama.

Potrebno je spomenuti i ovo:

- Evaluacija se može provoditi na razini politike, programa ili projekta,
- Evaluacija je sustavna, što znači da se treba zasnivati na prihvaćenim standardima istraživanja društvenih znanosti,
- Evaluacija uključuje donošenje prosudbe ili mišljenja o predmetnoj politici, programu ili projektu, a ta se prosudba treba zasnivati na određenim kriterijima,
- Svrha provedbe evaluacije jest poboljšanje politike, programa ili projekta koji je predmet evaluacije, a cilj je poboljšati funkcioniranje sustava evaluacije u budućnosti. U tom smislu evaluacija se može shvatiti kao postupak učenja.

U kontekstu ovog dokumenta, o evaluaciji se raspravlja uglavnom u odnosu na programe.

1.2 Razlikovanje evaluacije od drugih sredstava

Evaluacija je jedno od nekoliko sredstava koja se koriste u upravljanju javno financiranim intervencijama (politike, programi ili projekti). Ostala sredstva uključuju **nadzor (monitoring)** i **reviziju**. Ti se procesi međusobno nadopunjuju (posebno nadzor i evaluacija), ali su ipak prilično različiti u određenom smislu.

Nadzor (monitoring) je stalan, sustavan proces koji se provodi tijekom provedbe politike, programa ili projekta. Usmjeren je na provjeru jesu li ishodi (učinci i rezultati) u skladu s ranijim očekivanjima. Pažnja je usmjerena na učinke predmetne intervencije, a ne na procese kroz koje intervencija djeluje ili na učinke čiji je nastanak intervencija uzrokovala. Stoga su glavne razlike između nadzora i evaluacije sljedeće:

- **Nadzor** je trajan proces dok je evaluacija općenito odmjeren, odnosno provodi se samo u određenim fazama u tijeku trajanja ciklusa intervencije;
- **Evaluacija** je svojstveno sveobuhvatnija i detaljnija aktivnost u usporedbi s nadzorom, usmjerena na širi raspon pitanja o upravljanju programom i njegovom učinku.

Između procesa nadzora i evaluacije postoje značajne poveznice. U kontekstu programa, nadzor daje podatke koji mogu potaknuti pitanja na koja se odgovori mogu dobiti jedino evaluacijom. Ukoliko podaci nadzora otkriju da program ne postiže cilj, voditelji programa mogu se odlučiti za ugovaranje evaluacije kako bi detaljnije istražili razloge neizvršenja.

Drugo, informacije prikupljene pomoću sustava nadzora same su po sebi važan izvor podataka za evaluaciju. Evaluatori koriste informacije nadzora, ali ih općenito trebaju nadopuniti dodatnim podacima.

Revizija obuhvaća i standardnu financijsku reviziju koja je usmjerena na utvrđivanje jesu li sredstva namjenski potrošena. No, opseg aktivnosti revizije postupno je proširen na područje *revizije rezultata* koje se donekle poklapa s evaluacijom. Revizija rezultata usmjerena je na ono što se naziva „3 e“ – ekonomičnost, efektivnost i efikasnost odnosnog programa ili organizacije.

Evaluacija se bavi širim rasponom pitanja uključujući proces pomoću kojeg se došlo do rezultata intervencije i njegovim dugoročnim učincima ili ishodima.

Može se reći da se **evaluacija** bavi ispitivanjem čimbenika izvan utjecaja voditelja programa, dok su i **nadzor** i **revizija** usmjereni na dimenzije rezultata koji su u osnovi unutar njihove kontrole.

Evaluaciju treba razlikovati od **istraživanja**. Evaluacija uključuje primjenu niza istraživačkih tehnika i metoda društvenih znanosti (uključujući ankete), no ono po čemu se evaluacija razlikuje od istraživanja je namjena. Evaluacija je namijenjena za korištenje, dok se istraživanje uglavnom bavi stvaranjem znanja i razumijevanjem. Još jedna ključna razlika je u tome što, kako je prethodno spomenuto, evaluacija uključuje element prosudbe na osnovi određenih kriterija, dok to kod istraživanja obično nije slučaj.

*Zbirka MEANS*⁸ objašnjava razliku između **nadzora**, **evaluacije** i **revizije** pomoću kriterija prosudbe i pomoću stajališta s kojeg se prosuđuje o javnom djelovanju.

Kada je riječ o **stajalištu s kojeg se prosuđuje o javnom djelovanju**, **revizija** provjerava zakonitost i regularnost primjene resursa. **Nadzor** provjerava dobro upravljanje intervencijama i daje redovnu analizu napretka učinaka. **Evaluacija** prosuđuje provedbu programa na osnovi učinaka, rezultata i utjecaja koje program ima u društvu.

Druga razlika između tih funkcija odnosi se na **kriterije prosudbe**. **Revizija** prosuđuje u smislu kriterija koji su poznati i unaprijed razjašnjeni (proračuni, propisi, profesionalni standardi). **Nadzor** prosuđuje u smislu operativnih ciljeva koje treba postići. Za razliku od toga, **evaluacija** često mora započeti odabirom kriterija prosudbe. Ti se kriteriji određuju na osnovi ciljeva javnog djelovanja koje je predmet evaluacije.

Te tri aktivnosti bitno se razlikuju, ali se međusobno koriste zahvaljujući tome što se nadopunjavaju.

1.3 Određivanje učinaka intervencija

Većina se evaluacija u konačnici bavi određivanjem socio-ekonomskih **učinaka** financiranih intervencija. No, razlikovanje takvih učinaka od širih kretanja do kojih će vjerojatno doći u svakom se slučaju pokazalo problematičnim u većini država članica.

Za fazu SKF-a za razdoblje od 2014. do 2020. godine, planirana je promjena u načinu na koji se pristupa pojmu **učinka**. Ranije smjernice Komisije u ovom području za ovu novu fazu⁹ predlažu shvaćanje **učinka** više u smislu '**neto rezultata**' – odnosno *kao učinak doprinosa ishoda potpomognutih politikom na vrijednost promjene predmetnog pokazatelja rezultata*. Cilj toga jest postići pristup koji je više usmjeren na rezultat s programima osmišljenima za postizanje koristi koje je moguće jasnije odrediti s dobrobiti i napretkom ljudi, što također može biti predmet evaluacije.

1.4 Kriteriji i evaluacijska pitanja

U ovom odjeljku daje se pregled glavnih kriterija ili pitanja korištenih u evaluaciji programa. Kod pokretanja evaluacije te kriterije je potrebno razraditi u detaljnija, konkretnija pitanja u Opisu poslova za pojedini evaluacijski projekt. Niže u tekstu razmatra se evaluacija programa

⁸ Evaluacija socio-ekonomskih programa. Evaluacija plana i upravljanja. Svezak 1. Europska komisija (1999.).

⁹ Pojmovi i ideje – Nadzor i evaluacija u praksi europske kohezijske politike 2014.+ - Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/14042011/2a_ks_section1.doc

financiranih javnim sredstvima, premda se predstavljeni kriteriji u načelu mogu primijeniti u evaluaciji politika te evaluaciji na razini projekta.

Glavni **kriteriji evaluacije** koji se primjenjuju u evaluacijama programa financiranim iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda EU ili s drugim javno financiranim programima usmjerenim na socio-ekonomski razvoj su sljedeći:

- **Relevantnost** ili potreba za programom;
- Kriteriji povezani s pitanjem **korisnosti** programa;
- **Učinkovitost (efektivnost)** programa;
- **Djelotvornost (efikasnost)** kojom je program proveden;
- Pitanja u vezi s **održivosti** programa.

Svi ovi **kriteriji evaluacije** detaljnije su određeni i razmatrani dalje u tekstu.¹⁰

➤ **Relevantnost**

Do koje je mjere intervencija relevantna u smislu potreba, problema i pitanja utvrđenih u ciljanim skupinama? Nakon određenog protoka vremena od početka provedbe potrebno je provjeriti razlog koji je u početku potaknuo javnu intervenciju, radi ocjene je li strategija i dalje **relevantna** s obzirom na moguć razvoj situacije (primjerice, nastale potrebe, problemi i pitanja).

➤ **Učinkovitost**

Do koje mjere učinci potaknuti intervencijom odgovaraju ciljevima kako su utvrđeni u strategiji intervencije? Glavni element u prosudbi o uspjehu intervencije jest ocjena njene **učinkovitosti** u smislu postignutog napretka prema ostvarenju prethodno utvrđenih ciljeva.

➤ **Djelotvornost**

Koliko su ekonomično iskorišteni resursi pretvoreni u učinke? Osim utvrđivanja je li intervencija postigla svoje ciljeve, potrebno je također ocijeniti na osnovi toga koliko je utrošeno za njihovo ostvarenje. Stoga je potrebna ocjena **djelotvornosti** intervencije.

➤ **Korisnost**

Kako se učinci intervencije mogu usporediti sa širim potrebama ciljane skupine? Osim učinaka koji odgovaraju utvrđenim ciljevima intervencije mogu se pojaviti i drugi učinci koji mogu biti ili pozitivni ili negativni (primjerice, planirani ili neplanirani učinci). Procjena takvih učinaka nudi osnovu za širu ocjenu obavljenih aktivnosti na temelju **korisnosti** intervencije.

➤ **Održivost**

Do koje se mjere može očekivati trajanje pozitivne promjene nastale iz intervencije nakon što ona bude prekinuta ili kada korisnici više ne primaju podršku? Dok neke intervencije tek održavaju određene aktivnosti do kojih inače ne bi došlo, druge mogu biti planirane za ostvarenje dugotrajnih promjena unutar ciljane javnosti, itd. Ocjena potonjih daje osnovu **održivosti** učinaka intervencije.

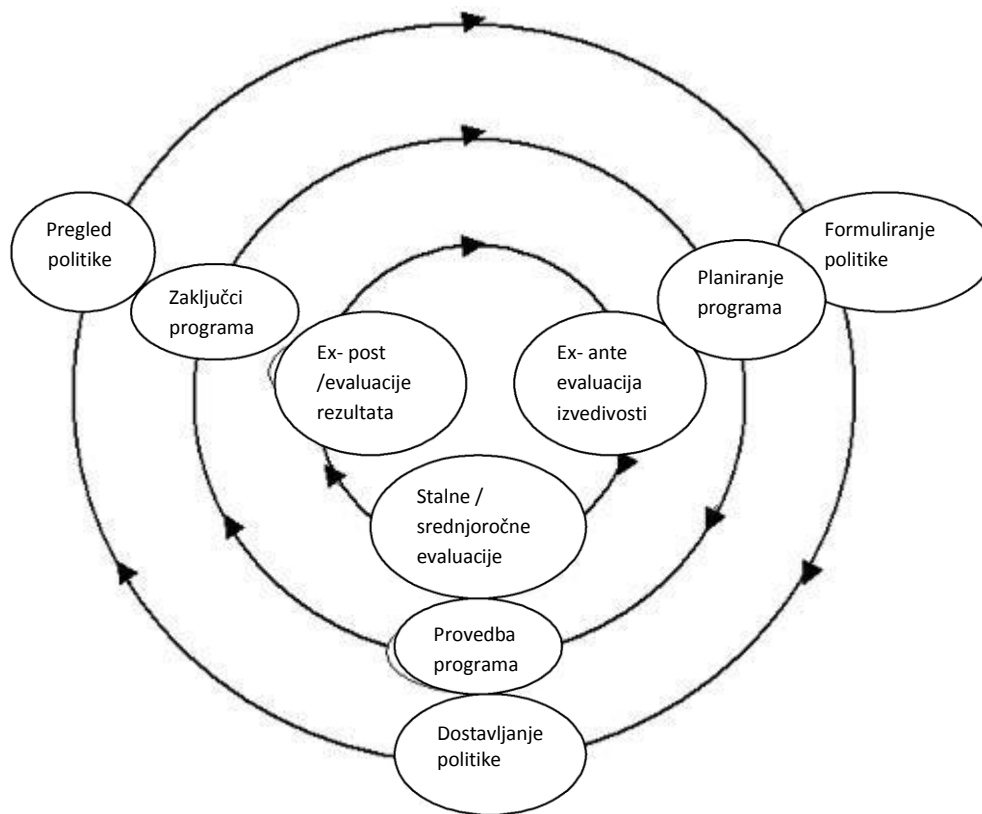
¹⁰ Na osnovi *Evaluacije aktivnosti EU. Praktični vodič za službe Komisije* (2004.)

Poglavlje 2.: Evaluacijski ciklus

2.1 Uvod u evaluacijski ciklus

U ovom poglavlju razmatraju se pitanja u vezi s **evaluacijskim ciklusom**. Evaluacijski ciklus bavi se vremenskim usklađivanjem i interesom različitih evaluacija koje se obično provode tijekom trajanja programa. U osnovi su pitanja vremenskog usklađivanja ugrađena ili se kombiniraju s različitim svrhama i kriterijima evaluacije o kojima je bilo riječi u prethodnom Poglavlju 1. (Odjeljak 1.3.).

Kako je prikazano donjim dijagramom, evaluacijski ciklus dio je širih programskih ciklusa i ciklusa politike. U idealnoj situaciji evaluacije (programa) trebale bi se također provoditi u razmacima koji im omogućuju utjecaj na širi proces donošenja politika. U konačnici, da bi evaluacije bile uspješne, moraju utjecati na proces politika.



Kako je prikazano u gornjem dijagramu, tri su faze za vrijeme **trajanja programa** tijekom kojih se provode evaluacije:

- **Ex-ante evaluacija**, provodi se prije dovršetka programiranja;
- **Evaluacija u tijeku (on-going) ili periodična (interim) evaluacija ili srednjoročna evaluacija (mid-term)**, provodi se tijekom provedbe programa i
- **Ex-post evaluacija**, provodi se na kraju razdoblja programiranja.

Svaka od ovih evaluacija detaljnije se razmatra u donjim pododjeljcima.

2.2 Ex-ante evaluacija

Ex-ante evaluacija u osnovi je pomoć planiranju i programiranju. Ex-ante evaluacija provodi se prije završetka programiranja.

Za programe koji se financiraju iz sredstava strukturnih fondova i Kohezijskog fonda EU-a, mjerodavne uredbe zahtijevaju da države članice provedu ex-ante evaluaciju. U kontekstu programiranja, svrha ex-ante evaluacije „jest optimizirati alokaciju resursa i poboljšati kvalitetu programiranja”.¹¹

Što se tiče **kriterija evaluacije**, glavna pitanja ex-ante evaluacije su **relevantnost** (strategije u odnosu na utvrđene potrebe), **učinkovitost** (je li postizanje ciljeva programa vjerojatno) i **djelotvornost** (ukupna vrijednost za novac predloženog programa).

Konkretnija evaluacijska pitanja u fazi ex-ante evaluacije su unutarnja i vanjska usklađenost i kvaliteta sustava provedbe. Unutarnja i vanjska usklađenost odnosi se na strukturu strategije i njene financijske alokacije i poveznicu strategije s ostalim regionalnim, nacionalnim i politikama Unije. Od posebnog značaja za razdoblje 2007. – 2013. godine u odnosu na vanjsku usklađenost su Lisabonska agenda i Strateške smjernice Zajednice o kohezijskoj politici. Za razdoblje od 2014. – 2020. godine to će biti strategija EU Europe 2020.

Za kvalitetu predloženog sustava provedbe važno je razumjeti kako on može utjecati na postizanje ciljeva programa. Konačno, ex-ante evaluacija treba ispitati moguće rizike za program, kako u odnosu na donesene odluke politike tako i na predložene sustave provedbe.

Oni koji su nadležni za izradu programa trebaju razviti detaljna evaluacijska pitanja na koja treba odgovoriti u vezi s nacionalnim, regionalnim ili sektorskim strategijama koje će biti predmet evaluacije.

Ex-ante evaluacija općenito bi trebala dati odgovor na sljedeća pitanja:

U pogledu relevantnosti:

- Predstavlja li program odgovarajuću strategiju za suočavanje s izazovima s kojima se suočava regija ili sektor?
- Je li strategija usklađena s politikama na regionalnoj, nacionalnoj, i na razini Unije? Na koji će način strategija pridonijeti ostvarenju ciljeva Europske unije (primjerice, strategija Europe 2020)?

U pogledu učinkovitosti:

- Je li strategija dobro definirana s jasnim ciljevima i prioritetima te mogu li se ti ciljevi realno ostvariti s financijskim sredstvima alociranim različitim prioritetima?
- Jesu li utvrđeni odgovarajući pokazatelji za ciljeve i mogu li ti pokazatelji tvoriti osnovu za budući nadzor i evaluaciju rezultata?

¹¹ Novo programsko razdoblje 2007. - 2013. Indikativne smjernice o metodama evaluacije: Ex-ante evaluacija. Radni dokument br. 1. Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku, kolovoz 2006.

- Jesu li sustavi provedbe odgovarajući za ostvarenje ciljeva programa?

U pogledu djelotvornosti:

- Jesu li mjerljive ciljne vrijednosti za rezultate i utjecaje razmjerne predloženoj raspodjeli resursa unutar strategije?

U svrhu povećanja utjecaja evaluacije, ex-ante evaluacija poduzima se istovremeno s procesom planiranja programa. Ex-ante evaluacija sastavni je dio formuliranja programa. Od ključne je važnosti učestala, interaktivna struktura u kojoj evaluator redovno i pravovremeno izvještava programsku tijela.

Na osnovi članka 48. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. kojom se utvrđuju opće odredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i kojom se opoziva Uredba (EZ) br. 1260/1999, može se zaključiti da:

- ex-ante evaluaciju treba provoditi zasebno za svaki operativni program u sklopu cilja konvergencije;
- u izuzetnim slučajevima i slijedom odnosnog prethodnog sporazuma između Europske komisije i države članice, može se provesti jedinstvena ex-ante evaluacija koja obuhvaća više operativnih programa;
- organizacija ex-ante evaluacije operativnih programa u nadležnosti je države članice (tijela nadležnog za pripremu programskih dokumenata).

Nacrt Opće uredbe o SKF za razdoblje 2014. – 2020. godine¹² sadrži ove osnovne odredbe i zahtijeva sažetak ex-ante evaluacija provedenih za svaki OP države članice koji treba biti predstavljen u 'Partnerskom ugovoru' (PU) te države članice – sljedniku Nacionalnog strateškog referentnog okvira (NSRO) prema Uredbama za razdoblje 2007. - 2013. godine. Nacrt nove Uredbe nadalje predlaže da Strateška procjena utjecaja na okoliš (SPUO) bude dio ex-ante evaluacije koja se provodi na OP-ima na koje se primjenjuje Direktiva o SPUO.

Europska komisija, odnosno Opća uprava za regionalnu politiku izdala je dva važna radna dokumenta 2006. godine na temu **ex-ante evaluacije**:

- *Radni dokument br. 1: Novo programsko razdoblje 2007. - 2013. Indikativne smjernice o metodama evaluacije: Ex-ante evaluacija.*¹³
- *Radni dokument br 2: Novo programsko razdoblje 2007. - 2013. Indikativne smjernice o metodama evaluacije: Pokazatelji za nadzor i evaluaciju.*¹⁴

Komisija će vjerojatno izdati revidirane radne dokumente koji obuhvaćaju ovo područje za razdoblje 2014. - 2020. godine.

¹² Pogledajte http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd1_exante_en.pdf

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2indic_082006_en.pdf

2.3 Evaluacija u tijeku (on-going evaluation)

Evaluacija u tijeku (on-going) ili periodična evaluacija (interim) odnosi se na evaluacije provedene tijekom trajanja programa. Ona uključuje srednjoročnu (mid-term) evaluaciju provedenu na polovini trajanja programa.

Evaluacija u tijeku usko je povezana s procesom nadzora (monitoringa). U slučaju kada podaci dobivenim putem nadzora otkriju da rezultati programa nisu u skladu s očekivanjima, tijelo nadležno za programiranje može odlučiti o provođenju evaluacije u tijeku (on-going) u svrhu detaljnijeg istraživanja razloga koji stoje iza neizvršenja. U ovom smislu, sustav nadzora (monitoring) djeluje kao „mehanizam za rano upozorenje“.

Druge okolnosti u kojima se mogu ugovarati evaluacije u tijeku uključuju situacije kada je došlo do velikih ili neočekivanih razvoja događaja u vanjskom okruženju programa ili značajnih promjena u politici. Oni mogu zahtijevati revizije programa pri čemu evaluacija u tijeku djeluje kao doprinos širem procesu odlučivanja.

U smislu prethodno raspravljenih evaluacijskih pitanja, evaluacija u tijeku (on-going) uglavnom je usmjerena na sljedeće kriterije:

- **Relevantnost** programa, ili točnije, njegovu *stalnu relevantnost* uzimajući u obzir razvoj politike i šire promjene u vanjskom okruženju programa;
- **Učinkovitost** programa odnosno, je li program na tragu ispunjenja svojih ciljeva na osnovi postignutog napretka; i
- **Djelotvornost** programa, uključujući djelovanje sustava provedbe i odnos između učinaka ili koristi programa i nastalih troškova.

Iz prethodnog će biti vidljivo da, kako bi bili uspješni, nadzor i evaluacija u tijeku trebaju biti usko povezani. Djelotvoran sustav nadzora, koji daje kvalitetne, pravovremene podatke važan je i u smislu pomoći voditeljima programa pri odlučivanju o tome kada ugovoriti evaluacije i u pružanju osnovnih podataka evaluatorima.

Članak 48. Uredbe br. 1083/2006 utvrđuje sljedeće glede evaluacije u tijeku:

Članak 48. - Nadležnost država članica

[1] Države članice osiguravaju resurse potrebne za provedbu evaluacija, organiziraju stvaranje i prikupljanje potrebnih podataka i koriste različite vrste informacija koje pruža sustav nadzora.

Mogu također izraditi, prema potrebi, u sklopu cilja konvergencije, u skladu s načelom razmjernosti iz članka 13., plan evaluacije kojim se predstavljaju indikativne evaluacijske aktivnosti koje država članica namjerava provesti u različitim fazama provedbe.

[3] Tijekom programskog razdoblja, države članice provode evaluacije povezane s nadzorom operativnih programa posebice kada takav nadzor otkrije značajno odstupanje od početno utvrđenih općih ciljeva ili kada se daju prijedlozi za reviziju operativnih programa, kako je navedeno u članku 33. Rezultati se šalju nadzornom odboru za operativni program i Komisiji.

Predloženi nacrt Opće Uredbe o SKF-u za 2014. – 2020. godinu¹⁵ jača te odredbe – čime podnošenje plana evaluacije za svaki pojedini OP Komisiji postaje obvezatno. Nacrt nove Uredbe navodi da evaluacija tijekom programskog razdoblja mora 'ocijeniti efektivnost (učinkovitost),

¹⁵ Pogledajte http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1

efikasnost (djelotvornost) i učinak za svaki pojedini program'. Predlaže također i obvezu da *'najmanje jednom tijekom programskog razdoblja, evaluacija ocijeni kako je potpora iz fondova Zajedničkog strateškog okvira (SZO) pridonijela ciljevima za svaki prioritet*'.

U pogledu evaluacije u tijeku (on-going) tijekom programskog razdoblja, Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku, izdala je *Radni dokument br. 5: Novo programsko razdoblje 2007. - 2013. Indikativne smjernice o metodama evaluacije: Evaluacija tijekom programskog razdoblja (travanj 2007. godine)*.¹⁶ Daljnje konkretne smjernice u ovom području od Komisije se očekuju za razdoblje 2014. – 2020. godine.

2.4 Ex-post evaluacija

Ex-post evaluacije obuhvaćaju cijelo programsko razdoblje i provode se po završetku programa. Za programe EU, ex-post evaluacija je u nadležnosti Europske komisije. Ex-post evaluacija u velikoj mjeri služi u svrhu *odgovornosti*, pružajući informacije o tome što je postignuto i po kojoj cijeni. No, ovisno o tome kada su rezultati dostupni, oni mogu također pridonijeti planiranju nastavka programa.

Ex-post evaluacija zna biti zbirna po svom karakteru pri čemu se od evaluatora očekuje da iskaže konačnu prosudbu o programu.

Ex-post evaluacije općenito su usmjerene na ocjenu **učinka** programa jer se često samo u tom trenutku učinci programa mogu uočiti ili mjeriti. Pitanja **učinkovitosti** programa (primjerice, do koje su mjere njegovi ciljevi postignuti?) i **djelotvornosti** (primjerice, jesu li se mogli postići jači učinci za isti trošak?) stoga će biti zanimljivi u ex-post evaluaciji. Pitanja **korisnosti** (primjerice, koji su opći učinci ovog programa na pojedinačne marginalizirane skupine?) mogu također biti od velikog značaja.

Člankom 49. Uredbe br. 1083/2006 Europska je komisija odredila pravila za ex-post evaluaciju programa.

Članak 49. – Nadležnost Komisije

[3] Komisija provodi ex-post evaluaciju za svaki pojedini cilj u neposrednoj suradnji s državom članicom i upravljačkim tijelima.

Ex-post evaluacija obuhvaća sve operativne programe unutar svakog pojedinog cilja i ispituje razmjer do kojeg su iskorišteni resursi, efektivnost i efikasnost programiranja Fonda i socio-ekonomski utjecaj.

Provodi se za svaki pojedini cilj i nastoji donijeti zaključke za politiku o ekonomskoj i socijalnoj koheziji.

Određuje čimbenike koji pridonose uspjehu ili neuspjehu provedbe operativnih programa i određuje dobru praksu.

Ex-post evaluacija treba biti dovršena do 31. prosinca 2015. godine.

U predloženom nacrtu Opće uredbe o SKF za 2014. – 2020. godinu¹⁷ ex-post evaluacija treba *'ispitati efektivnost i efikasnost fondova SKF i njihov doprinos strategiji Unije za pametan, održiv i uključiv rast u skladu sa zahtjevima utvrđenim u pravilima koja se odnose na Fond*'. Nacrt ne

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_en.pdf

¹⁷ Pogledajte http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1

spominje da je ex-post evaluacija potrebna za svaki pojedini OP, no nacrt smjernica Komisije naglašava korisnost za državu članicu koja provodi sažetak evaluacije svakog pojedinog OP-a u 2020. godini, što bi nedvojbeno pridonijelo provedbi ex-post evaluacije.

2.5 Vrste evaluacije

U prethodnom dijelu naglasak je bio na evaluacijskom ciklusu, pri čemu su evaluacije programa podijeljene na ex-ante, evaluacije u tijeku (on-going) ili ex-post. Evaluacija učinka (impact evaluation) javne intervencije općenito ima za cilj odgovoriti na dva jasna pitanja:

- Je li javna intervencija uopće imala učinak te, ako jest, koliko je velik – pozitivan ili negativan – taj učinak bio?
- Zašto je intervencija za rezultat imala uočene (namjerne ili nenamjerne) učinke.

Evaluacije ponekad daju mjerljive dokaze da intervencija djeluje (tj. broj), ali češće donose prosudbe o tome je li intervencija djelovala ili nije (tj. opis). Osim **evaluacije učinaka** na razini programa, moguće su i druge vrste evaluacije:

Tematska evaluacija (*thematic evaluation*) je ona koja pojedinačno pitanje ili temu od zajedničkog interesa analizira u kontekstu nekoliko intervencija unutar jednog programa ili nekoliko provedenih programa (primjerice, u svim OP-ima). Primjeri tema koje će biti predmet evaluacije u tematskoj evaluaciji mogu biti: inovativnost, informacijsko društvo, razvoj malog i srednjeg poduzetništva (MSP) i dr.

Evaluacije politika od zajedničkog interesa (*horizontal policy evaluations*); (primjerice, očekivani učinak na okoliš, utjecaji na jednake mogućnosti i dr.) mogu biti dio tematskih evaluacija.

Evaluacija učinka zasnovana na teoriji (*theory based impact evaluation*) kreće od pretpostavke da je velik dio ostalih informacija, osim mjerljivog uzročnog učinka, koristan onima koji donose politike pri odlučivanju i od interesa je za građane. Evaluacije zasnovane na teoriji mogu pružiti uvid u to zašto intervencije uspijevaju ili ne uspijevaju. Ovakav pristup ne daje brojke nego opis.

Evaluacija protučinjeničnog učinka (*counterfactual impact evaluation*) nastoji odgovoriti na glavno pitanje o tome je li razlika uočena u učinku nakon provedbe intervencije uzrokovana samom intervencijom ili nečim drugim. Evaluacije ove vrste zasnivaju se na modelima uzroka i posljedica i zahtijevaju vjerodostojnu i strogo određenu protučinjeničnu kontrolu za čimbenike izvan intervencije koji mogu biti uzrok uočene promjene.

Nadalje, tu je i **evaluacija provedbe (*implementation evaluation*)** koja razmatra način na koji se program provodi i vodi. Uobičajena pitanja su jesu li potencijalni korisnici svjesni programa ili nisu i imaju li pristup programu, je li postupak aplikacije najjednostavniji što može biti, postoje li jasni kriteriji odabira projekata, postoji li dokumentiran sustav upravljanja podacima, jesu li rezultati programa preneseni, itd. Metode evaluacije provedbe slične su evaluacijama zasnovanim na teoriji. Evaluacije ove vrste obično se odvijaju na početku programskog razdoblja.

Nacrt smjernica Komisije za razdoblje 2014. – 2020. godine¹⁸ naglašava činjenicu da svaka vrsta evaluacije ima svoje vlastite snage i slabosti i treba je prilagoditi konkretnom pitanju na koje treba odgovoriti, predmetu programa i njegovom kontekstu. Gdje god je to moguće, pitanja evaluacije treba razmatrati s različitih stajališta i pomoću različitih metoda. To je poznato kao načelo triangulacije.

U tom pogledu, **meta-evaluacija** (*meta-evaluation*) je evaluacija druge evaluacije ili niza evaluacija. Takve sinteze ili sustavni pregledi zasnivaju se na ideji da se iskustvo najbolje stječe zbirno tijekom više od jedne evaluacije ukoliko se želi imati povjerenje u rezultate i nalaze.

¹⁸ Pojmovi i ideje – Nadzor i evaluacija u praksi europske kohezijske politike 2014+ - Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/14042011/2a_ks_section1.doc

Poglavlje 3.: Trenutačni status evaluacije u Republici Hrvatskoj

Evaluacija je za Hrvatsku relativno nov pojam. Evaluacije se provode u kontekstu pretpristupnih programa financiranih iz sredstava EU jer je evaluacija regulatorna obveza za takve programe financirane iz sredstava EU.

3.1 CARDS

Do sredine 2007. godine provodile su se u ime Europske komisije samo povremene *ad hoc* evaluacije programa EU. To uključuje *ad hoc* evaluacijsku shemu za decentralizirane projekte u sklopu programa CARDS 2003 i 2004.

ECOTEC Research and Consulting izradio je Izvješće o *ad hoc* evaluaciji decentraliziranog programa CARDS u Hrvatskoj u prosincu 2007. godine. Kao uzorak za evaluaciju odabrano je 16 projekata u sklopu programa CARDS (projekti iz nacionalnog programa CARDS za 2003. i 2004. godinu). Odabir projekata uključio je projekte iz sljedećih sektora: socijalnog; unutarnjeg tržišta, tržišnog natjecanja, poljoprivrede; pravosuđa i unutarnjih poslova i po jedan projekt iz sektora reforme javne uprave, okoliša i energije.

3.2 Phare periodična (interim) evaluacija

Krajem 2007. godine Opća uprava za proširenje uvela je u Republici Hrvatskoj godišnju periodičnu evaluaciju programa Phare kroz takozvanu Shemu periodične evaluacije. Cilj Sheme periodične evaluacije bio je osigurati tijelima koja provode program Phare ocjenu napretka programa i vjerojatnosti uspjeha programa u postizanju zadanih ciljeva u pojedinačnom sektoru. Program periodične evaluacije obuhvatio je godišnje programe Phare 2005 i 2006.

Jedinica za periodičnu evaluaciju, uspostavljena od strane privatnog konzorcija (MWH Consortium) prema neposrednom ugovoru sa službama Komisije u Bruxellesu, započela je s radom u listopadu 2007. godine. Periodične evaluacije koje su provedene od 2007. godine do prosinca 2008. godine bile su periodične evaluacije šest skupina projekata ili sektora (reforma javne uprave, javne financije i statistika; pravosuđe i unutarnji poslovi; unutarnje tržište, tržišno natjecanje i poljoprivreda; ekonomska i socijalna kohezija; okoliš i energetika; socijalni sektor). Četiri sektora su prošla jednu, a dva dvije evaluacije.

Osim toga, provedeno je i nekoliko tematskih i *ad hoc* periodičnih evaluacija koje su uključile Pregled pomoći iz programa Phare u pripremi za strukturne fondove u Republici Hrvatskoj (*ad hoc* periodična evaluacija), Tematsku periodičnu evaluaciju pretpristupne pomoći Europske unije – pregled Twinnig projekata u Hrvatskoj, Tematsku evaluaciju – podrška reformi javne uprave u Republici Hrvatskoj, *Ad hoc* izvješće o donatorskoj koordinaciji u Albaniji, Hrvatskoj i Republici Makedoniji, kao i Sažetak izvješća o zemlji (*Country Summary Brief*) – sektorska periodična evaluacija pretpristupne pomoći Europske unije.

3.3 Phare i I. komponenta programa IPA – periodična (interim) evaluacija programa zemlje

Periodičnu evaluaciju programa zemlje (CPiE) uvela je Europska komisija u lipnju 2009. godine kao sljednicu prethodne Sheme periodične evaluacije programa Phare s osnovnim ciljem pružanja

pomoći i analize relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti, učinka i održivosti inicijativa financiranih u sklopu programa Phare 2005 i 2006 i I. komponente programa IPA 2007 i 2008.

CPIE je predstavljao odmak od prethodnog modela periodične evaluacije koji je korišten za ocjenu rezultata programa pomoći Phare u prošlosti. Dok su prethodne evaluacije u načelu usvajale sektorski ili tematski pristup, kod CPIE-a je naglasak stavljen na programsku razinu. Nadalje, CPIE za 2009. godinu osmišljen je kao prijelazna aktivnost u svrhu pomoći Republici Hrvatskoj u razvoju evaluacijskih kapaciteta u cilju preuzimanja potpune nadležnosti periodičnih evaluacija unutar I. komponente programa IPA od 2010. godine.

Cilj CPIE-a je bio dati doprinos procesu odlučivanja glavnih dionika. U tom cilju, CPIE je dao pregled niza pitanja od zajedničkog interesa u vezi s programiranjem, upravljanjem, nadzorom i evaluacijom pomoći u sklopu programa Phare i I. komponente programa IPA. Također, CPIE je posebno usmjeren na davanje preporuka operativne prirode, koje će dodatno podupirati konkretnim prijedlozima.

3.4 Decentralizirana periodična evaluacija za Phare i I. komponentu programa IPA

U srpnju 2010. godine, SDURF¹⁹, kao ured NIPAK-a, pokrenuo je ugovaranje periodičnih evaluacija za sljedeće programe: nacionalni program za I. komponentu programa IPA 2007, 2008 i 2009 i nacionalne programe Phare 2005 i 2006, koji su 2009. godine još bili u provedbi. Periodična evaluacija u 2011. godini ocjenjuje pomoć dodijeljenu u sklopu sljedećih programa: nacionalni programi u sklopu I. komponente IPA 2007, 2008 i 2009 i nacionalni programi u sklopu I. komponente IPA 2010, kao i za nacionalne programe Phare 2005 i 2006, koji su 2010. godine još bili u provedbi. Evaluacija također daje analizu praćenja provedbe preporuka iz prethodno provedenih evaluacija, uključujući programe CARDS 2003 i 2004.

U tim decentraliziranim evaluacijama ured NIPAK-a, odnosno Uprava za strateško planiranje u Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije²⁰, nadležan je za sljedeće zadaće:

- Planiranje, ugovaranje i nabavu usluga evaluacije;
- Usmjeravanje i kontrolu kvalitete usluga evaluacije;
- Izvještavanje o nalazima evaluacije dionicima i Zajedničkom nadzornom odboru²¹ te IPA Nadzornom odboru²²

Decentraliziranim periodičnim evaluacijama programa Phare i I. komponente programa IPA upravljat će MRRFEU/Uprava za strateško planiranje u skladu s odobrenim postupcima DIS-a. Na taj će način MRRFEU/Uprava za strateško planiranje steći neposredno praktično iskustvo ugovaranja evaluacija (poznavanje i uvid u sve faze provedbe evaluacije i predviđene aktivnosti koje obuhvaćaju te faze – fazu utvrđivanja zatečenog stanja, fazu utvrđivanja činjenica, fazu izvješćivanja kao i proces učenja putem kontrole i komentiranja kvalitete nastalih dokumenata,

¹⁹ Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 150/11)

SDURF je u prosincu 2012. godine prestao s radom, a njegove je poslove preuzelo MRRFEU.

²⁰ Sukladno Odluci Vlade Republike Hrvatske o imenovanju nacionalnog koordinатора za programe pomoći i suradnje s Europskom unijom od 26. siječnja 2012. g., nacionalnim koordinatore za programe pomoći i suradnje s Europskom unijom imenovan je pomoćnik ministra u MRRFEU.

²¹ Zajednički nadzorni odbor (*Joint Monitoring Committee*) prati provedbu decentraliziranih projekata iz programa

CARDS i Phare.

²² IPA Nadzorni odbor (*IPA Monitoring Committee*) prati provedbu cjelokupnog programa IPA.

sudjelovanje u razgovorima, itd.) i koordinacije procesa evaluacije (organizacija uvodnih sastanaka, osiguranje svih podataka i kontakata potrebnih za provedbu evaluacije, organizacija mjesečnih sastanaka o napretku, informativnih sastanaka i dr.)

3.5 Evaluacija III. i IV. komponente programa IPA i prijelaz na strukturne instrumente 2007. – 2013.

Hrvatska je imala priliku upoznati se s provedbom ex-ante evaluacije u fazi programiranja OP-a u sklopu programa IPA tijekom 2006. i 2007. godine. U sklopu programa IPA izrađena su četiri OP-a:

1. Operativni program „Promet“
2. Operativni program „Okoliš“
3. Operativni program „Regionalna konkurentnost“
4. Operativni program „Razvoj ljudskih potencijala“

U skladu s obvezama iz Uredbe Vijeća br. 1085/2006 od 17. srpnja 2006. godine kojom se uspostavlja Instrument pretprijetne pomoći (IPA) i Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 540/2010 od 16. lipnja 2010. godine o izmjenama i dopunama Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 kojom se uspostavlja Instrument pretprijetne pomoći (IPA), ex-ante evaluacija pojedinačnih programa organizirana je u suradnji s tehničkom pomoći iz projekta CARDS 2003 „Podrška planiranju nacionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj”.

Nalazi su postali dio konačne verzije OP-a koje je Komisija odobrila u prosincu 2007. godine.

Prema Zajedničkom stajalištu EU-a za pregovore o Poglavlju 22 Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, operativni programi u sklopu programa IPA *'usvojeni prije datuma pristupanja mogu biti revidirani samo u svrhu boljeg usklađivanja s uredbama o SKF-ima'*.

3.6 Poduzeta aktivnost na izgradnji kapaciteta

Dalje u tekstu navedene su veće mjere za izgradnju kapaciteta za evaluaciju, usmjerene na javnu upravu u Republici Hrvatskoj, koje su prethodno provedene:

- Od 2010. godine nadalje, seminar „Nadzor i evaluacija” kao dio programa „FMC EU fondovi”, Ministarstvo financija/Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije,
- 2010. godina, „Radionica o izgradnji kapaciteta za evaluaciju”, kao dio Periodične evaluacije programa zemlje za 2009. godinu (CPiE) pretprijetne pomoći EU Republici Hrvatskoj, *Economisti Associati*,
- Od svibnja 2009. godine nadalje, seminar „Nadzor i evaluacija programa EU”, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU,
- 2008. godine, radionica „Praksa i upravljanje periodičnim evaluacijama – izgradnja kapaciteta za evaluaciju”, u sklopu periodične evaluacije pretprijetnih programa EU u Hrvatskoj, MWH konzorcij,
- 2008. godine, osposobljavanje „Nadzor i evaluacija” kao dio projekta Phare 2005 „Instrument za izgradnju kapaciteta i pripremu projekata“,

- 2007. godina, IPA seminar o evaluaciji – Podrška programiranju i provedbi kroz korištenje nadzora i evaluacije, u organizaciji Opće uprave za proširenje, EK-e i SDURF-a.

Uzevši sve navedeno u obzir, sudjelovanje hrvatskih tijela u tim aktivnostima izgradnje kapaciteta, kao i stvarno iskustvo s evaluacijom pretpristupnih instrumenata pruža dobru osnovu za izradu ove Evaluacijske strategije za europske strukturne instrumente.

Poglavlje 4.: Evaluacijska strategija

Premda utemeljena na iskustvu iz prethodne evaluacije provedene u vezi s pretpristupnom pomoći EU, glavni fokus Evaluacijske strategije je na strukturnim instrumentima nakon pristupanja.

4.1. Ciljevi

Opći cilj Evaluacijske strategije je unaprijediti djelotvornost, učinkovitost i održivost pomoći EU Republici Hrvatskoj u sklopu strukturnih fondova i Kohezijskog fonda nakon pristupanja.

Pojedinačni ciljevi Strategije su sljedeći:

- Povećati kapacitet tijela Republike Hrvatske za ugovaranje, vođenje i korištenje evaluacija SKF intervencija;
- Osigurati sustavnu i dosljednu primjenu evaluacije kroz cjelokupnu provedbu SKF-a u Republici Hrvatskoj;
- Uključiti rezultate evaluacije u procese odlučivanja za provedbu SKF-a u Republici Hrvatskoj.

4.2. Načela Strategije

Strategija se temelji na sljedećim načelima:

➤ Vlasništvo

Strategija se može provesti i ciljevi se mogu postići ako postoji jasno vlasništvo nad i obveza prema Strategiji. To će uključiti neposrednu suradnju između tijela nadležnog za koordinaciju NSRO-a/PU-a (MRRFEU) i ostalih relevantnih tijela zaduženih za upravljanje i provedbu programa unutar javne uprave Republike Hrvatske koja su nadležna za evaluaciju pomoći SKF-a.

➤ Neovisnost

U svrhu osiguranja vjerodostojnosti rezultata evaluacije, evaluacije provode tijela (unutarnja ili vanjska) koja su funkcionalno neovisna. Za evaluatore je važno sačuvati neovisnost tijekom cijelog procesa evaluacije. Nadležna tijela koja ugovaraju evaluacije trebaju poštivati činjenicu da je uloga evaluatora konstruktivna kritika čiji je cilj unaprijediti kvalitetu pomoći.

➤ Partnerstvo

Partnerstvo je prijeko potrebno za planiranje, izradu i provedbu evaluacija. Naslanja se na savjetovanje i sudjelovanje dionika i pruža osnovu za učenje i transparentnost tijekom cijelog procesa. Konzultacije sa širokim rasponom dionika koji predstavljaju, primjerice, civilno društvo i regionalna i lokalna tijela, trebaju biti dio evaluacijske metodologije. Partnerstvo se također treba održati između nacionalnih tijela nadležnih za evaluaciju i Europske komisije.

➤ Transparentnost

Objava rezultata evaluacije je zahtjev Uredbe²³, kao i dobra praksa u interesu transparentnosti, i u svrhu poticanja javne rasprave o nalazima evaluacije. Najlakši način da se to učini jest da se izvješća o evaluaciji ili sažeci izvješća o evaluaciji objave na internetskim stranicama MRRFEU-a.

➤ Razmjernost

Načelo razmjernosti odnosi se na broj i opseg evaluacija predloženih i provedenih tijekom provedbe programa. Pokrenute evaluacije trebaju biti u razmjeru s opsegom i resursima programa ili mogućim rizičnim područjima povezanim s provedbom programa.

➤ Dugoročna vizija i razvoj

Pomak od evaluacije kao zahtjeva za izvješćivanje prema evaluaciji kao metodi trajnog unapređivanja može biti dugotrajan proces. Iskustvo drugih zemalja ukazuje na to da je za razumijevanje i korištenje evaluacije kao upravljačkog sredstva potrebno dosta vremena. Zbog toga Evaluacijsku strategiju treba smatrati fazom u razvoju *evaluacijske kulture* u Republici Hrvatskoj.

4.3. Prioriteti za mjeru

Strategija uključuje tri glavna prioriteta za mjeru. Svaki prioritet odgovora pojedinačnom cilju Strategije, kako slijedi:

Prioritet 1. – Izgradnja evaluacijskog kapaciteta

Prioritet 2. – Evaluacija intervencija SKF-a

Prioritet 3. – Uvođenje evaluacije u procese odlučivanja

Svaki od ovih prioriteta opisan je na sljedećim stranicama zajedno s predviđenim indikativnim mjerama. Detaljniji podaci o planiranim aktivnostima i izvorima iz kojih će se te aktivnosti financirati, kao i predviđeni rezultati i povezani rokovi navedeni su u tablicama u Dodatku 1. Ove će se tablice nadopunjavati na redovnoj osnovi.

²³ Uredba Vijeća br. 1083/2006, članak 47.3: Rezultati (evaluacije) objavljuju se u skladu s važećim pravilima o pristupu dokumentima.

Prioritet 1. – Izgradnja evaluacijskih kapaciteta

Razlozi

Planiranje evaluacija, njihovo pokretanje, vođenje evaluacija i korištenje rezultata evaluacije u skladu s ovom strategijom zahtijevat će značajan kapacitet za evaluaciju.

*Priručnik Evalsed*²⁴ određuje **evaluacijski kapacitet** kako slijedi:

Institucionalna osnova, ljudski potencijali, vještine i proceduralna osnova za vođenje evaluacija u javnoj politici i sustavima javne uprave. Ovo strukturno određenje utjelovljeno je u stručnim evaluacijskim jedinicama unutar državnih ili drugih javnih tijela kao i u preuzetim obvezama i praksi koja provodi evaluaciju i uvodi je u odlučivanje i donošenje politika. Ponekad se shvaća i u kulturološkom smislu: kao reakcija na pitanje, biti otvoren prema kritici, učiti iz prakse i preuzeti obvezu korištenja učinaka evaluacije.

Evaluacijski kapacitet dio je institucionalnog i administrativnog kapaciteta. Kapacitet se ne može stvoriti preko noći niti je besplatan. No, moguće koristi od evaluacije dovoljno su velike da bi opravdale početno ulaganje i višekratne troškove potrebne za stalno uvođenje novosti kako u procese evaluacije tako i u proizvode. Za razvoj kapaciteta potrebno je vrijeme, a potrebni sustavi ne mogu se uspostaviti samo u jednom trenutku. Za postizanje održivih koristi potrebno im je dugoročnije djelovanje.

Evaluacijski kapacitet je višestran te ga treba smjestiti na mnoge različite razine koje se međusobno jačaju.

Primjerice, postoji:

- individualna razina koja se sastoji od potrebnih vještina i kompetencija;
- organizacijska razina upravljačkih sustava i struktura, drugim riječima, institucionalizirajuća evaluacija;
- međuorganizacijska razina koja povezuje javna i privatna tijela putem mreža, postupaka i partnerstva; i
- društvena razina koja ugrađuje evaluativno promišljanje u civilno društvo uključujući profesionalne organizacije – kao i u javni sektor.

Ono što je zajedničko svim ovim razinama su institucionalni čimbenici, propisi, zakoni, resursi, norme, itd. koji neophodno podupiru organizacijske strukture i mehanizme.

Osim razine potraživanja evaluacijskih aktivnosti (institucije koje ugovaraju evaluacije), potrebno je također razmotriti i razinu ponude evaluacijskih aktivnosti, kako bi se osiguralo da:

- postoji ponuda domaćih evaluatora,
- evaluatori imaju svoju profesionalnu organizaciju.

²⁴http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/glossary_e_en.htm#Evaluation_capacity

U cilju stvaranja domaćeg tržišta evaluacije (s obzirom da će se evaluacije SKF-a pripremati na osnovi dokumentacije na lokalnom jeziku, a i evaluacijska izvješća će uglavnom biti pripremana na lokalnom jeziku) tijela zadužena za upravljanje SKF-ima ima jasan interes za razvoj kapaciteta na strani ponude.

Strateški pristup

U nekim se zemljama evaluacijski kapacitet prirodno razvija tijekom dugog vremenskog razdoblja. U većini zemalja pak postoji potreba za planom za izgradnju kapaciteta unutar utvrđenog vremenskog raspona. To je slučaj u većini novih država članica Europske unije.

Kada se započinje s razvojem evaluacijskih kapaciteta na strateški način, potrebno je donijeti brojne ključne odluke.

Među najvažnijim odlukama su sljedeće:

- 'Arhitektura' evaluacije: smještanje i strukturiranje radnih jedinica za evaluaciju i njihova koordinacija;
- Jačanje potražnje za evaluacijom: osiguranje postojanja učinkovite i kvalitetno vođene potražnje za evaluacijom;
- Jačanje ponude evaluacije: osiguranje uspostave vještina i kompetencija na strani ponude uz odgovarajuću ustrojstvenu potporu;
- Institucionaliziranje evaluacija: ugradnja evaluacije u sustave donošenja politika.

Za izgradnju evaluacijskih kapaciteta poslužiti će uobičajena sredstva za izgradnju kapaciteta poput osposobljavanja, izrade metodoloških alata i smjernica o evaluaciji, utvrđivanja standarda kvalitete, priručnika o evaluaciji, analize najbolje prakse, itd. Evaluacijski kapacitet treba planirati kao sustav.

Razvoj kapaciteta na strani ponude treba imati za cilj osiguranje dostatne ponude stručnosti u području evaluacije na domaćem tržištu, evaluacije se nude i isporučuju prema visokom standardu. *Priručnik Evalsed* preporučuje tri pristupa za unapređenje domaće ponude evaluacije:

- Izgradnja odnosa s obrazovnim ustanovama, posebice sa sveučilištima;
- Razvoj i jačane neovisne zajednice konzultanata;
- Potpora razvoju profesionalne evaluacijske zajednice.

Sveučilišta i druge obrazovne ustanove važne su za evaluacije na razini ponude jer kao podlogu već posjeduju većinu znanja o socio-ekonomskim istraživanjima, prikupljanju podataka, analizi i pisanju izvješća koja su potrebna evaluatorima. Kako bi postale korisne u evaluaciji, ove metode istraživanja pak potrebno je nadopuniti s drugim metodama, teorijama i praksama, kao i s praktičnim znanjem o upravljanju programima.

Sveučilišta i druge obrazovne ustanove mogu udružiti vještine koje bi se mogle iskoristiti za povećanje ponude evaluatora u relativno kratkom roku.

Indikativne mjere – 'potražnja'

U 2012. godini, poduzet će se sljedeći važni koraci za izgradnju kapaciteta za evaluaciju:

- ❖ Ocjena evaluacijskog kapaciteta unutar tijela zaduženih za upravljanje SKF-ima,

- ❖ Priprema plana za jačanje evaluacijskih kapaciteta u mjerodavnim institucijama,
- ❖ Izrada modula za osposobljavanje o različitim vidovima evaluacije na osnovi procjene evaluacijskih kapaciteta,
- ❖ Provedba osposobljavanja (uključujući osposobljavanje trenera – *train the trainers*) za zaposlenike tijela nadležnog za koordinaciju NSRO-a/PU-a, relevantnih tijela zaduženih za upravljanje i provedbu programa i drugih mjerodavnih institucija.

Planirano je da će ugovor o tehničkoj pomoći „Provedba ex-ante evaluacije programskih dokumenata i jačanje evaluacijskih kapaciteta za programe EU dostupne nakon pristupanja Republike Hrvatske u EU“, čija je provedba započela u prosincu 2011. godine u okviru projekta unutar I. komponente programa IPA za 2008. godinu „Podrška financijskom upravljanju, monitoringu i evaluaciji strukturnih instrumenata u Hrvatskoj“, provesti važne aktivnosti za izgradnju evaluacijskih kapaciteta. Aktivnosti planirane u okviru komponente za izgradnju kapaciteta ovog ugovora će uključiti:

- ✓ Ocjenu kapaciteta i znanja o procesu evaluacije u budućem tijelu nadležnom za koordinaciju NSRO-a/PU-a, relevantnim tijelima zaduženima za upravljanje i provedbu programa, sa stajališta ispunjenja zahtjeva EK u pogledu evaluacije programa kohezijske politike;
- ✓ Pregled Evaluacijske strategije za europske strukturne instrumente i dorada dokumenta;
- ✓ Pripremu Plana za izgradnju evaluacijskih kapaciteta u mjerodavnim institucijama u skladu s Evaluacijskom strategijom,
- ✓ Potporu u izradi pojedinačnih planova evaluacije i metodologije odnosno postupaka za programe kohezijske politike;
- ✓ Uspostavu smjernica za pripremu natječajne dokumentacije za aktivnosti evaluacije;
- ✓ Potporu tijelu nadležnom za koordinaciju NSRO-a/PU-a u uspostavi i radu evaluacijske radne skupine (ERS) čiji je cilj osigurati aktivno korištenje evaluacije kao sredstva za unapređenje upravljanja sredstvima iz kohezijske politike EU u Republici Hrvatskoj;
- ✓ Izradu modula za osposobljavanje o različitim vidovima evaluacije, na osnovi procjene evaluacijskih kapaciteta i u skladu s Evaluacijskom strategijom;
- ✓ Provedbu osposobljavanja (uključujući osposobljavanje trenera) za zaposlenike tijela nadležnog za koordinaciju NSRO-a/PU-a, relevantnih tijela zaduženih za upravljanje i provedbu programa i drugih mjerodavnih institucija;
- ✓ Pomoć MRRFEU/Upravi za strateško planiranje u radu na provedbi Evaluacijske strategije, vođenju ERS-a i kontroli kvalitete evaluacijskih izvješća i sadržaja natječajne dokumentacije za ugovore o evaluaciji.

Indikativne mjere – ‘ponuda’

Pristup koji *Priručnik Evalsed* izlaže za poticanje stvaranja nacionalnih konzultantskih usluga kao dobavljača evaluacije je sljedeći:

- ❖ Ugovaratelji evaluacije trebaju ustrajati na konzorcijskim ili partnerskim ponudama koje uvijek uključuju lokalne konzultante,

- ❖ Određivanje razmjera ugovora o evaluaciji na način da nacionalni evaluatori, novi na tržištu, mogu provoditi relativno male niskorizične evaluacije,
- ❖ Osiguranje da zahtjevi nabave i financijski zahtjevi povezani s ponudama za evaluacije ne budu previše ograničavajući (odgovori potrebni unutar kratkog vremenskog roka, kratka razdoblja i za bankovna jamstva i godine revidiranih financijskih izvješća),
- ❖ Naglašavanje u Opisu poslova tehničkih i *know-how* kriterija umjesto složenih upravnih postupaka s kojima manje iskusni konzultanti možda nisu upoznati,
- ❖ Održavanje sastanaka radi prijenosa informacija s potencijalnim konzultantima radi odgovaranja na pitanja i poticanja ponuda u natjecateljskom okruženju,
- ❖ Potpora umrežavanju među relativno izoliranim konzultantima za evaluaciju kako bi se potaknuo timski rad, stvaranje konzorcija i drugih profesionalnih mreža i udruga,
- ❖ Potvrda naručitelja evaluacije o mogućoj potrebi da oni preuzmu neposrednije vođenje novih izvođača kako bi brže usvojili postojeća znanja s kojima još nisu upoznati, a koja iskusni konzultanti za evaluaciju već imaju.

Korist postojanja profesionalne organizacije za evaluaciju (nacionalno evaluacijsko društvo) obično je u tome što okuplja sve one uključene u rad na evaluaciji, a mogu se razmjenjivati iskustva i raspravljati o problemima iz prakse, dok u evaluacijskom društvu djeluje kvalitetan forum za razvoj i primjenu standarda kvalitete, kako za one koji provode evaluaciju u praksi, tako i za ugovaratelje.

Neke od mjera koje tijela zadužena za upravljanje SKF-ima mogu uzeti u obzir za razvoj kapaciteta na strani ponude u Republici Hrvatskoj uključuju:

- ✓ Određivanje domaćeg tržišta za evaluaciju (broj i vrsta organizacija koje djeluju na evaluacijskom tržištu i njihova stručnost),
- ✓ Pokretanje konzultacija i potpora za uspostavljanje (nacionalnog) evaluacijskog društva,
- ✓ Objavljivanje planova evaluacije radi informiranja evaluacijske zajednice o predviđenom opsegu rada na evaluaciji,
- ✓ Objavljivanje informacija o postupcima evaluacije i metodologiji na internetskim stranicama SKF-a radi izgradnje kapaciteta na strani ponude,
- ✓ Širenje evaluacijskih događanja i osposobljavanje kapaciteta za ponudu evaluacijskih aktivnosti.

Na temelju Plana za izgradnju evaluacijskih kapaciteta koji će biti izrađen u okviru projekta IPA 2008, daljnje mjere mogu se utvrditi za naredne godine, a kasnije se mogu financirati iz proračuna SKF-a za tehničku pomoć.

Prioritet 2. – Evaluacija intervencija SKF-a

Razlozi

Prema Zajedničkom stajalištu EU za Poglavlje 22 Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, operativne programe u okviru programa IPA potrebno je pregledati kako bi bili u skladu s uredbama strukturnih instrumenata u sklopu važeće Financijske perspektive za razdoblje 2007. - 2013. Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. godine kojom se utvrđuju opće odredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i kojom se opoziva Uredba (EZ) br. 1260/1999 zahtijeva da svi operativni programi SKF-a prođu ex-ante evaluaciju.

U skladu s prethodno navedenim, Republika Hrvatska je obvezna provesti ex-ante evaluaciju OP-a za prvu generaciju SKF-a (2007. – 2013.). Evaluacija je ugovorena u sklopu ugovora o tehničkoj pomoći „Provedba ex-ante evaluacije programskih dokumenata i jačanje evaluacijskih kapaciteta za programe EU dostupne nakon pristupanja Republike Hrvatske u EU“ u okviru projekta unutar I. komponente programa IPA za 2008. godinu „Podrška financijskom upravljanju, monitoringu i evaluaciji strukturnih instrumenata u Hrvatskoj“. Uključit će periodičnu provjeru od strane evaluatora operativnih programa III. i IV. komponente programa IPA radi uključivanja stečenih iskustava u prvu generaciju OP-a SKF-a.

Početak planiranja i programiranja za razdoblje 2014. – 2020. godine očekuje se u 2012. godini. S obzirom da uredbe za to novo razdoblje još nisu usvojene, prednost se daje pristupu ex-ante evaluacije koja prati proces programiranja. To će dati najbolju priliku za pravovremeni dovršetak i podnošenje novih operativnih programa.

Nacrti uredbi za 2014. – 2020. stroži su od onih za 2007. – 2013. u pogledu evaluacije. Bit će potrebno pažljivo planiranje evaluacija za novo programsko razdoblje i snažna koordinacija između relevantnih tijela zaduženih za upravljanje i provedbu programa .

Zadaće Uprave za strateško planiranje u MRRFEU (ured NIPAK-a i buduće tijelo nadležno za koordinaciju NSRO-a/PU-a) trenutačno uključuju:

- vođenje i kontrolu kvalitete ugovorenih vanjskih usluga evaluacije, do mjere do koje se one odnose na evaluaciju programa i projekata Phare i I. komponente programa IPA (TAIB),
- davanje smjernica i savjeta o evaluaciji operativnim strukturama ostalih komponenti programa IPA, posebice III. i IV. komponente. Operativne strukture od II. do V. komponente programa IPA koriste sredstva EU dostupna u okviru prioriteta tehničke pomoći unutar odnosnih operativnih programa kako bi pokrile troškove usluga evaluacije povezane s tim operativnim programima.

Ove zadaće bit će potrebno nadopuniti u skladu s novim zahtjevima SKF-a.

Premda su odsjeci za nadzor i evaluaciju uspostavljeni i u institucijama koje trenutačno djeluju kao relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu operativnih programa III. i IV. komponente programa IPA, za razliku od Ureda NIPAK-a u MRRFEU/Upravi za strateško planiranje, ti odsjeci nisu još upravljali evaluacijama na razini programa.

Kapaciteti odsjeka nadzora i evaluacije u tim institucijama bit će pojačani u nadolazećem razdoblju kroz aktivnosti na izgradnji kapaciteta u sklopu Prioriteta 1., između ostalih metoda.

Strateški pristup

Republika Hrvatska je u nesvakidašnjem položaju s obzirom na to da joj je na raspolaganju izuzetno kratko razdoblje izdvajanja sredstava (6 mjeseci) za prvu generaciju operativnih programa SKF-a, premda izdaci mogu potrajati do kraja 2016. godine. Bez obzira na to, jasno je da važeće uredbe SKF-a zahtijevaju ex-ante evaluaciju svakog operativnog programa prve generacije.

Opći pristup bit će najveće moguće korištenje iskustava stečenih iz prve generacije ex-ante evaluacija u korist provedbe ex-ante evaluacije za razdoblje 2014. – 2020. godine, što će vjerojatno biti znatno zahtjevnije.

MRRFEU će trebati odigrati vodeću ulogu u operativnom smislu jer pojedinačna relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu operativnih programa za razdoblje od 2014. – 2020. možda neće biti službeno imenovana sve do kasnije faze. Glavni mehanizam za ovaj proces bit će radna skupina za evaluaciju uspostavljena prema Prioritetu 1.

Indikativne mjere

Mjere koje treba provesti tijekom razdoblja 2012. – 2014. uključuju:

- ✓ Upravljanje ex-ante evaluacijama za prvu generaciju OP-a u sklopu SKF-a
- ✓ Natječajnu proceduru za ex-ante evaluaciju druge generacije (2014. – 2020.) OP-a SKF-a
- ✓ Koordinaciju i upravljanje provedbom ex-ante evaluacije za drugu generaciju (2014. - 2020.) OP-i SKF-a – uključujući SPUO prema potrebi
- ✓ Izradu i dogovor o planovima evaluacije za prvu generaciju OP-a SKF-a (prema potrebi) i za drugu generaciju (2014. – 2020.) OP-a SKF-a.

Daljnje mjere ovisit će o konačno dogovorenom sadržaju ranije spomenutih Planova evaluacije.

Prioritet 3. – Uključivanje evaluacije u procese odlučivanja

Razlozi

Prema *Priručniku Evalsed*, idealna situacija u kojoj bi sustav evaluacije bio održiv može se opisati na sljedeći način.

Na pojedinačnoj razini:

- U cijeloj državnoj upravi postoje pojedinci koji posjeduju iskustvo i vještine za evaluaciju, što se osnažuje i obnavlja odgovarajućim zapošljavanjem i osposobljavanjem kao i stručnim usavršavanjem,
- Tečajevi za osposobljavanje i diplome su dostupni, provode ih na razne načine sveučilišta, privatne obrazovne ustanove i stručna tijela, a otvoreni su i za evaluatore i za ugovaratelje evaluacije.

Na organizacijskoj razini:

- Evaluacija se redovito provodi u svakoj fazi politike i programiranja: od planiranja do provedbe i praćenja provedbe predloženih mjera,
- Nalazi evaluacije uzimaju se u obzir prilikom donošenja odluka kada se odlučuje o tome koje mogućnosti politike odabrati, na koji način ih najbolje provesti i ispuniti i kada, utvrđujući iskustva o onome što je bilo učinkovito,
- Rukovodstvo poseže za evaluacijom kao za važnim doprinosom koji pomaže u poboljšaju rezultata rada i upravljaju rezultatima,
- Ugovara se redovan tijek evaluacija koje obuhvaćaju širok spektar politika i programa,
- Postoje postupci za praćenje provedbe mjera kako bi se osiguralo da preporuke evaluacije budu shvaćene ozbiljno i da se primjenjuju tamo gdje je to izvedivo,
- Postoje postupci za prikupljanje nalaza evaluacije i stečenih iskustava tako da voditelji programa i oni koji donose odluke raspolažu s pristupačnom bazom dokaza i organizacijskom memorijom.

Na međuorganizacijskoj razini:

- Postoji koordinacija kroz mrežu evaluacijskih jedinica ili poslova za tu namjenu – kako bi se osigurala odgovarajuća dosljednost u načinu na koji se evaluacije ugovaraju, načinu na koji se njima upravlja i na koji se provode u svim državnim tijelima i konačno u cijelom javnom sektoru,
- Postoje zahtjevi da se evaluacije ugrade u zakonodavstvo,
- Postoji dobro utvrđeno tržište s jasnim pravilima tako da se potencijalni evaluatori mogu organizirati kako bi se javljali na natječaje, dovršili zadatke evaluacije na vrijeme, razvili sektorska i tehnička stručna znanja i razumjeli prioritete korisnika politika i programa,
- Postoji evaluacijska kultura koja cijeni profesionalne standarde, neovisnost, učenje iz iskustva i politiku zasnovanu na dokazima.

Na socijalnoj razini:

- Otvoren i sustavan dijalog vodi se između onih koji donose politike i stručnjaka za evaluaciju tako da se prioritete za evaluaciju mogu utvrditi i pomno istražiti
- Postoji zajednica evaluatora iz prakse čiji članovi mogu raditi za sveučilišta ili konzultantske tvrtke ili biti samostalni evaluatori i konzultanti, ali koji i dalje dijele zajednički duh i standarde,
- Postoje udruge evaluatora koje okupljaju one koji ugovaraju, pružaju i koriste evaluacije i jačaju evaluacijsku kulturu, šire dobru praksu i čuvaju neovisnost funkcija evaluacije i evaluatora,
- Postoji svijest o aktivnosti i učincima evaluacije i informiranju o izvješćima i nalazima tako da će evaluacije redovno koristiti razni dionici (u parlamentu, civilnom društvu i dr.) kao podršku demokratskoj odgovornosti i transparentnosti.

Glavni aspekt u ovom *idealnom* održivom sustavu evaluacije jest da se rezultati evaluacije koriste i da se može vidjeti da se koriste.

Strateški pristup

Pristup koji treba slijediti u sklopu ovog Prioriteta jednostavno se sastoji u tome da se mehanizmi i kapaciteti definirani u Prioritetu 1, kao i budući nadzorni odbori za operativne programe SKF-a redovito osnažuju evaluacijskim sadržajima. Posebnu pažnju treba posvetiti metodi predstavljanja i određivanja rokova kako bi se osiguralo najveće moguće razumijevanje i potaknulo što veće korištenje nalaza evaluacije u odlučivanju u vezi sa SKF-ima.

Od MRRFEU-a/Uprave za strateško planiranje se očekuje da odigra vodeću i koordinacijsku ulogu kako bi jamčio ispunjenje mjerodavnih standarda u kontekstu svakog OP-a. Relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu OP-a imat će velike nadležnosti u pojedinačnim sektorima za predstavljanje nalaza evaluacije i detaljno praćenje provedbe mjera o učinku strateških rasprava u raznim mjerodavnim programskim odborima. Uključivanje mjerodavnih dionika u nadzorne odbore evaluacijskih projekata također predstavlja dobru praksu i poticat će se jer dionici često imaju vrijedna saznanja na koje se evaluatori mogu osloniti.

Indikativne mjere

Mjere koje treba provesti uključuju:

- ✓ Predstavljanje nalaza ex-ante evaluacije za prvu generaciju OP-a SKF-a u evaluacijskoj radnoj skupini, nadzornim odborima za OP-e i drugim mjerodavnim odborima programa
- ✓ Zabilježbe o tome kako su nalazi ex-ante evaluacije uzeti u obzir tijekom dovršetka prve generacije OP-a SKF-a
- ✓ Poticanje rasprava o ex-ante evaluacijama za drugu generaciju OP-a SKF-a (uključujući SPUO prema potrebi) u evaluacijskoj radnoj skupini i raznim partnerskim skupinama uspostavljenim za programiranje za razdoblje 2014. – 2020. godine
- ✓ Zabilježbe o tome kako su nalazi ex-ante evaluacije uzeti u obzir tijekom dovršetka druge generacije OP-a SKF-a (2014. – 2020.)

- ✓ Predstavljanje nalaza povremenih evaluacija OP-a SKF-a u evaluacijskoj radnoj skupini, nadzornim odborima za OP-e i drugim mjerodavnim odborima programa te praćenje provedbe mjera u vezi s odlučivanjem
- ✓ Izrada alata, poput tablica za praćenje provedbe mjera, knjižnica odnosno baza podataka o evaluaciji i dr. kao potpora prethodno navedenim aktivnostima

Zapisnici sa sastanaka nadzornih odbora i drugih mjerodavnih partnerskih skupina osigurat će pripremljen izvor informacija o odlukama donesenim nakon predstavljanja rezultata evaluacije.

Poglavlje 5.: Upravljanje Evaluacijskom strategijom

Kao buduće tijelo nadležno za koordinaciju europskih strukturnih instrumenata, MRRFEU/Uprava za strateško planiranje će biti nadležan za sveobuhvatno upravljanje ovom Evaluacijskom strategijom u suradnji s relevantnim tijelima zaduženima za upravljanje i provedbu operativnih programa. Relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu operativnih programa bit će nadležna za ugovaranje i vođenje evaluacijskih projekata za svoje vlastite operativne programe i za predstavljanje rezultata pred svojim nadzornim odborima za predmetne operativne programe.

5.1 Evaluacijska radna skupina

Međuresorna evaluacijska radna skupina koju treba uspostaviti u sklopu Prioriteta 1. bit će glavni forum za koordinaciju i raspravu o pitanjima evaluacije SKF-a.

MRRFEU/Uprava za strateško planiranje će predsjedati evaluacijskom radnom skupinom i pružati joj administrativnu pomoć. Evaluacijska radna skupina redovno će se sastajati radi nadzora napretka u ostvarenju ciljeva Strategije. Članovi Radne skupine bit će pojedinci iz MRRFEU-a/Uprave za strateško planiranje i relevantnih tijela zaduženih za upravljanje i provedbu operativnih programa imenovani za ulogu u evaluaciji. Ostali pojedinci sa specifičnim interesima za evaluaciju SKF-a i/ili mjerodavni stručnjaci u tom području mogu također biti pozvani da sudjeluju na sastancima Radne skupine.

Odgovornosti članova uključivat će izvješćivanje o aktivnostima Radne skupine nadzornim odborima za odnosne OP-e i/ili drugim strateškim partnerskim tijelima uspostavljenim za SKF. Nakon što budu dogovoreni u okviru Radne skupine, relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu operativnih programa primijenit će, prema potrebi, zajedničke smjernice o evaluaciji, standarde i alate u obavljanju svojih zadaća u vezi s evaluacijom.

Evaluacijska radna skupina izradit će i dogovoriti vlastiti poslovnik.

EVALUACIJSKA STRATEGIJA

ZA EUROPSKE STRUKTURNE INSTRUMENTE

DODATAK 1.

Tablica s planiranim mjerama

PRIORITET 1.				
Izgradnja evaluacijskih kapaciteta				
Mjera	Rezultat	Indikativni rok	Izvor financiranja za aktivnost	Nadležna institucija
<i>Mjere na strani potražnje</i>				
1.1. Uspostaviti radnu jedinicu za evaluaciju u tijelu nadležnom za koordinaciju NSRO-a/PU-a i u relevantnim tijelima zaduženima za upravljanje i provedbu OP-a	Osobe nadležne za evaluaciju imenovane	II. tromjesečje 2012.	Državni proračun	MRRFEU Relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu programa
1.2. Uspostaviti međuresornu Evaluacijsku radnu skupinu ERS	Evaluacijska radna skupina uspostavljena	II. tromjesečje 2012.	Državni proračun	MRRFEU
1.3. Ocjena evaluacijskih kapaciteta u tijelu nadležnom za koordinaciju NSRO-a, relevantnim tijelima zaduženim za upravljanje i provedbu OP-a i drugim tijelima uključenim u programiranje OP-a ali bez formalne uloge u provedbi	Izvešće o ocjeni kapaciteta	II. tromjesečje 2012.	IPA I 2008 projekt (TP)	MRRFEU
1.4. Dovođenje plana za izgradnju evaluacijskih kapaciteta u mjerodavnim institucijama	Plan koji dogovaraju sve mjerodavne institucije	III. tromjesečje 2012.	IPA I 2008 projekt (TP)	MRRFEU
1.5. Moduli za osposobljavanje o različitim vidovima i tipovima evaluacije, zasnovani na ocjeni kapaciteta za evaluaciju (uključujući osposobljavanje trenera)	Planirano i provedeno osposobljavanje o evaluaciji	III. tromjesečje 2012.	IPA I 2008 projekt (TP)	MRRFEU
1.6. Potpora izradi planova evaluacije i metodologije/postupaka	Izrađeni planovi evaluacije	III. tromjesečje 2012.	IPA I 2008 projekt (TP)	MRRFEU Relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu programa
	Izrađena metodologija i postupci			
1.7. Izrada internetske stranice o evaluaciji SKF-a, kao poveznica s internetske stranice MRRFEU-a, radi predstavljanja pojma evaluacije, objašnjenja procesa i metodologije,	Izrađena internetska stranica o evaluaciji SKF-a	II. tromjesečje 2013.	Državni proračun, IPA I 2008 i ostala sredstva financiranja iz	MRRFEU

PRIORITET 1.				
Izgradnja evaluacijskih kapaciteta				
Mjera	Rezutat	Indikativni rok	Izvor financiranja za aktivnost	Nadležna institucija
objavljivanja radnih planova evaluacije i/ili izvješća o evaluaciji			EU kako budu dostupna	
1.8. Izrada smjernica za evaluaciju	Izrađene smjernice	III. tromjesečje 2012.	IPA I 2008 project (TA)	MRRFEU, Relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu programa
1.9. Provedba osposobljavanja o evaluaciji (proces, metodologija i standardi kvalitete)	Provedeno osposobljavanje	Stalno tijekom 2012. godine	IPA I 2008 projekt (TP) Državni proračun	MRRFEU
<i>Mjere na strani ponude</i>				
1.10. Podizanje svijesti na razini ponude (lokalno evaluacijsko tržište)	Informacije o evaluaciji na internetskim stranicama MRRFEU-a, sastanci, seminari	Stalno od 2013. godine	Državni proračun i financiranje sredstvima EU ovisno o dostupnosti	MRRFEU
1.11. Određivanje domaćeg evaluacijskog tržišta (broj i vrsta organizacija koje djeluju na evaluacijskom tržištu i njihova stručnost)	Izvješće o određivanju s mjerodavnom kategorizacijom tijela na evaluacijskom tržištu	Stalno od 2013. godine	Državni proračun i financiranje sredstvima EU ovisno o dostupnosti	MRRFEU
1.12. Konzultacije o uspostavi Nacionalnog evaluacijskog društva	Izvješće o konzultacijama koje pokazuje potporu za Nacionalno evaluacijsko društvo	Stalno od 2013. godine	Državni proračun i financiranje sredstvima EU ovisno o dostupnosti	MRRFEU

Prioritet 2. Evaluacija intervencija SKF-a				
Mjera	Rezultat	Indikativni rok	Izvor financiranja za aktivnost	Nadležna institucija
2.1. Upravljanje ex-ante evaluacijom 1. generacije OP-a SKF-a (2013.)	Izvešća o ex-ante evaluaciji OP-a 2007. - 2013.	III. tromjesečje 2012.	IPA I 2008 projekt (TP)	Relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu programa uz pomoću MRRFEU-a
2.2. Natječajna procedura za ex-ante evaluaciju 2. generacije (2014. – 2020.) OP-a SKF-a	Ugovor potpisan za ex-ante evaluaciju 2. generacije OP-a SKF-a	IV. tromjesečje 2012.	Financiranje sredstvima EU	Relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu programa
2.3. Koordinacija i upravljanje ex-ante evaluacijom za 2. generaciju (2014. – 2020.) OP-a SKF-a	Dovršena izvješća o ex-ante evaluaciji za OP-e 2014. - 2020.	<i>Na vrijeme za službenu dostavu OP-a</i> IV. tromjesečje 2013.	nije potrebno	MRRFEU u suradnji s relevantnim tijelima zaduženim za upravljanje i provedbu programa za OP-e
2.4. Koordinacija i dogovor o planovima evaluacije na sastancima Evaluacijske radne skupine (1. i 2. generacija)	Koordinirani planovi evaluacije	Godišnje, od 2013.	nije potrebno	ERS
2.5. Odobranje planova evaluacije od strane Nadzornih odbora (1. i 2. generacija)	Odobreni planovi evaluacije	Godišnje, od 2013.	nije potrebno	Članovi NSRO-a i NO-a OP-a

PRIORITET 3.				
Uvođenje evaluacije u procese odlučivanja				
Mjera	Rezultat	Indikativni rok	Izvor financiranja za aktivnost	Nadležna institucija
3.1. Raspravljavanje o evaluacijama, rezultatima evaluacija i provedbi preporuka evaluacija na sastancima Evaluacijske radne skupine	Zaključci i zapisnici sa sastanaka ERS-a	Stalno od II. tromjesečja 2012. godine	nije potrebno	MRRFEU, članovi ERS-a
3.2. Pripremanje tablica o praćenju primjene preporuka evaluacije za svaku pojedinu evaluaciju	Pripremljene tablice o praćenju primjene preporuka	Stalno od II. tromjesečja 2012. godine	nije potrebno	MRRFEU i voditelji evaluacije u relevantnim tijelima zaduženima za upravljanje i provedbu programa
3.3. Razmatranje rezultata ex-ante 1. generacije OP-a SKF-a (2007. – 2013.) pri dovršetku budućih programskih dokumenata (koristeći postojeće strukture Nadzornog odbora programa IPA i povezane partnerske skupine)	Zapis o tome kako su rezultati ex-ante evaluacije uzeti u obzir u dovršenim SKF NSRO i OP-ima za 2007. – 2013.	II. tromjesečje 2013.	nije potrebno	MRRFEU, relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu programa
3.4. Poticanje rasprava o ex-ante evaluacijama za 2. generaciju OP-a SKF-a u raznim partnerskim skupinama uspostavljenim za programiranje za 2014. – 2020.	Zapis o tome kako su rezultati ex-ante evaluacije uzeti u obzir u dovršenim PC SKF i OP-ima za 2014. – 2020.	II. tromjesečje 2013. godine	nije potrebno	MRRFEU i voditelji evaluacije u relevantnim tijelima zaduženima za upravljanje i provedbu programa
3.5. Raspravljavanje o rezultatima periodičnih/interim evaluacija i provedbi preporuka evaluacije na sastancima Nadzornog odbora (1. i 2. generacija SKF)	Zaključci i zapisnici sa sastanaka Nadzornog odbora	Stalno od 2013.	nije potrebno	MRRFEU i relevantna tijela zadužena za upravljanje i provedbu programa
3.6. Odlučivanje Nadzornih odbora, provedba nalaza evaluacije i preporuka evaluacije (1. i 2. generacija SKF-a)	Odluke Nadzornih odbora	Stalno od 2013.	nije potrebno	Članovi NO-a