

Hodnotenie na Slovensku: Základy pre poznanie alebo spoznávanie základov?

MARTIN OBUCH
Consulting Associates, s.r.o.
Uránová 2, 821 02 Bratislava
Slovenská republika
obuch@ca-slovakia.sk

Abstract

Evaluation, which has been accepted in most of the “old” EU Member States as an integral part of public sector interventions still represents a significant challenge for countries that joined European Union after May 1st 2004. In Slovakia, there exists a formal consensus among relevant stakeholders on importance and added value of evaluation; however the actual performance of evaluation was rather low. The article focuses on taking a stock of country’s experience in this field, which has been gained mostly through carrying out obligatory evaluations of development programmes co-financed by pre-accession assistance and the Structural Funds. The underlying factors of limited capacity on the demand side – potential commissioners and users of evaluations as well as on supply side – evaluators are analysed and described. Furthermore, the author identifies the key steps towards developing an evaluation culture in Slovakia, which definitely require concentrated efforts and cooperation of relevant partners involved: public sector, universities and private entities.

Kľúčové slová: hodnotenie, regionálny rozvoj, poznatky, štrukturálne fondy.

1 Úvod

Proces globalizácie a s ním spojenej zvýšenej konkurencie si vyžaduje, aby vlády jednotlivých štátov, ako aj predstavitelia regiónov boli schopní promptne reagovať na rýchlo meniace sa podmienky. Kľúčovou sa stáva schopnosť efektívneho využívania nových poznatkov ako základného predpokladu zvyšovania konkurencieschopnosti štátov a regiónov. V krajinách Európskej únie sa za posledných 15 rokov výrazne zvýšil záujem o oblasť hodnotenia, predovšetkým hodnotenia verejných intervencií. Dôvodov je hneď niekoľko: od potreby informovať občanov o využití verejných prostriedkov, zabezpečenia hospodárneho vynakladania týchto prostriedkov, snahy o čo najefektívnejšie využitie obmedzených verejných zdrojov až po zabezpečenie dosiahnutia cieľov jednotlivých politík a stratégií. Avšak za najdôležitejší dôvod považujeme fakt, že hodnotenie predstavuje jedinečný zdroj poznatkov a informácií. Bez objektívneho poznania kvality realizovaných intervencií, poznania vplyvu jednotlivých faktorov na úspešnosť či neúspešnosť našich činností

a pochopenia vzájomných súvislostí a väzieb v dnešnej dobe nie je možné vytvárať a následne realizovať účinné politiky a stratégie na národnej či na regionálnej úrovni.

Všeobecné povedomie v Slovenskej republike o prínose hodnotenia k efektívnemu využívaniu verejných prostriedkov doteraz nevedlo k praktickým krokom k zabezpečeniu dostatočných kapacít v tejto oblasti. Výsledkom je, že na Slovensku sa za posledných 10 rokov realizovali hodnotenia iba ojedinele, väčšinou boli iniciované Európskou komisiou a ich praktické využitie v procese zvyšovania efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov bolo veľmi obmedzené. Nedostatok informácií a objektívnych poznatkov o predchádzajúcich činnostiach sa prejavuje pravidelne v čase tvorby nových politík a stratégií. Konkrétnym príkladom bol proces programovania štrukturálnych fondov v Slovenskej republike v programovom období 2007-2013, v ktorom chýbalo odborné posúdenie efektívnosti a účinnosti už realizovaných intervencií v programovom období 2004-2006. Oblasť hodnotenia je pre Slovenskú republiku novou výzvou a vybudovanie dostatočných kapacít si bude vyžadovať začatie realizácie konkrétnych opatrení ihneď. V príspevku identifikujeme jednotlivé fázy budovania fungujúceho systému hodnotenia a poskytujeme konkrétne odporúčania pre vybudovanie kapacít v oblasti hodnotenia vychádzajúce z praktických skúseností s doteraz realizovanými hodnoteniami.

2 Význam hodnotenia

V kontexte verejných politík je hodnotenie procesom, ktorý sa snaží o objektívne posúdenie vynakladania verejných prostriedkov s cieľom zvýšenia efektívnosti, účinnosti a hospodárnosti. Nepredstavuje samostatnú vednú disciplínu, systematicky využíva najmä metódy ekonómie a sociológie, ale aj sociálnej psychológie, ekonomickej geografie, antropológie atď.. K rozvoju kultúry hodnotenia v posledných rokoch zásadným spôsobom prispela Európska únia, ktorá nastolila požiadavku na vykonávanie hodnotení v rámci prípravy a realizácie programov spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov. V krajinách s dlhšou tradíciou, predovšetkým v severských krajinách ako sú Veľká Británia, Holandsko, Švédsko a Dánsko, sú predmetom hodnotenia nielen programy sociálno-ekonomického rozvoja, ale všetky politiky a programy financované z verejných prostriedkov. Vzhľadom na objem verejných prostriedkov určených na verejné politiky a programy, čas a ľudské zdroje potrebné na ich realizáciu je hodnotenie vhodným nástrojom na zvyšovanie ich kvality.

Účel hodnotenia

Cieľom každého hodnotenia je prostredníctvom objektívneho posúdenia, formulácie konkrétnych zistení a odporúčaní prispieť k pozitívnej zmene. Na druhej strane rôznorodosť zamerania politík a programov, záujmov zapojených aktérov a rozdielne informačné potreby v jednotlivých fázach realizácie sa odráža v rôznych účeloch hodnotení. Medzi základné účely hodnotenia patrí:

- Plánovanie – hodnotenie slúži na overenie relevantnosti navrhovanej politiky alebo programu, stanovenie reálnych cieľov a efektívnu a účelnú alokáciu finančných zdrojov.
- Povinnosť zodpovedať sa (accountability) – využívanie verejných prostriedkov logicky prináša povinnosť informovať verejnosť o hospodárnosti využívania prostriedkov a úspešnosti pri dosahovaní, ktoré odrážajú potreby.
- Realizácia – v tomto prípade sa hodnotenie využíva predovšetkým na zabezpečenie výkonnosti, správneho riadenia politík alebo programov vrátane kvality zbieraných údajov.

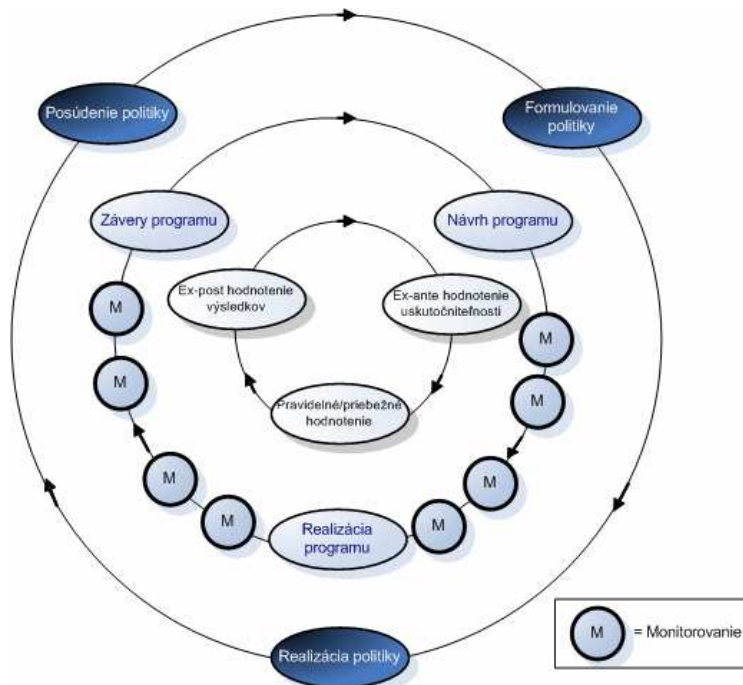
- Poznatky - prostredníctvom hodnotenia tvorcovia politik a programov získavajú poznatky o faktoroch ovplyvňujúcich úspešnosť jednotlivých intervencií v danom prostredí, ktoré budú zohľadnené v budúcich rozhodnutiach.
- Posilňovanie inštitúcií – hodnotenie prispieva k zvyšovaniu kvality a kapacity jednotlivých inštitúcií zapojených do riadenia hodnotených politik a programov [1].

Prepojenosť politik, programov a hodnotenia

Plnohodnotné využitie hodnotení v rozhodovacích procesoch si vyžaduje, aby hodnotenie bolo úzko prepojené s tvorbou a realizáciou politik a príslušných programov. Prvou kľúčovou fázou pre výkon hodnotenia je úvod cyklu, ktorý sa začína formulovaním politiky, návrhov systému realizácie, vyčlenením finančných prostriedkov a končí stanovením cieľov vo forme očakávaných výstupov a výsledkov. Počas realizácie by malo hodnotenie poskytovať zodpovedným aktérom spätnú väzbu o relevantnosti politik a výkonnosti programov s cieľom maximalizovať úžitok intervencií. V závere realizácie, resp. vo väčšine prípadov až po ukončení realizácie je dôležité s odstupom času posúdiť dosiahnuté výsledky a dopady, ktoré slúžia ako východiská pri plánovaní ďalšieho cyklu politik a programov.

Najefektívnejšie prepojenie je možné zabezpečiť začlenením hodnotenia priamo do tvorby a realizácie politik a programov financovaných z verejných zdrojov. Takýto prístup umožňuje v plnej miere využiť poznatky získané v rámci hodnotení pri riadení. Avšak vybudovanie takéhoto systému predpokladá vybudovanie dostatočných kapacít v oblasti hodnotenia a všeobecnej kultúry hodnotenia, ktoré predstavujú dlhodobý proces.

Schéma č. 1: Prepojenie cyklu politik s hodnotením



3 Možnosti rozvoja hodnotenia v Slovenskej republike

Budovanie kapacít v oblasti hodnotenia je dlhodobým procesom, predovšetkým procesom učenia sa, získavania skúseností a zručností prostredníctvom priameho výkonu hodnotení. Slovensko, tak ako ostatné nové členské štáty, vstupovalo do Európskej únie takmer bez

skúseností v oblasti hodnotenia. Pred vstupom do EÚ sa na Slovensku vykonalo niekoľko pravidelných hodnotení iniciovaných Európskou komisiou (EK), ktorých predmetom boli predvstupové nástroje spolufinancované EÚ (Phare, Ispa a Sapard). Pre dané hodnotenia bola vytvorená samostatná metodika a realizáciu hodnotení mali na starosti zmiešané tímy zahraničných a domácich odborníkov. Poznatky získané v týchto hodnoteniach využila predovšetkým Európska komisia pri plánovaní pomoci a zvyšovaní jej efektívnosti. Jednotlivci a ich skúsenosti s realizáciou hodnotení prakticky neboli ďalej využívané na posilnenie kapacít verejnej správy v danej oblasti.

Napriek dôrazu aký kladie Európska únia na hodnotenie programov spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov po troch rokoch plnohodnotného členstva sa situácia na Slovensku takmer nezmenila. Tento fakt je v ostrom kontraste s dôrazom a prostriedkami, ktoré sú vynakladané na vybudovanie vhodného implementačného systému. Momentálne je hodnotenie na Slovensku chápané skôr ako formálna požiadavka Európskej únie bez reálneho prínosu pre rezorty zodpovedné za prípravu a realizáciu programov. Tieto nedostatky sa prejavili aj v procese prípravy Národného strategického referenčného rámca (NSRR) a jednotlivých operačných programov na nové programové obdobie 2007-2013.

Jednou z povinných analytických častí NSRR a dôležitým aspektom pri formulácii stratégie pre nové programové obdobie boli skúsenosti Slovenska s čerpaním pomoci zo štrukturálnych fondov v skrátenom programovom období 2004-2006. Avšak v čase prípravy tohto strategického dokumentu vzhľadom na absenciu relevantného hodnotenia nemali tvorcovia ani ex-ante hodnotitelia NSRR k dispozícii potrebné poznatky o efektívnosti a účinnosti pomoci na úrovni Rámca podpory Spoločenstva (RPS) alebo operačných programov. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že Slovensko ako jedna z mála krajín nereagovalo na odporúčanie EK vypracovať ku koncu roka 2005 aktualizované strednodobé hodnotenie, ktoré malo reagovať na informačné potreby vo vzťahu k príprave nového programovacieho obdobia. Pre objektivitu je potrebné poznamenať, že v prvej polovici roku 2005 Slovensko vykonalo jedno priebežné hodnotenie RPS, ktoré sa vzhľadom na jeho načasovanie sústredilo na pokrok dosiahnutý v čerpaní finančných prostriedkov.

Na rovnaké problémy narazili všetky tímy, či už zodpovedali za tvorbu programov pre programové obdobie alebo jeho predbežné hodnotenie. Neexistencia ucelenej stratégie hodnotenia, nedostatok kapacít na strane zadávateľov, ako aj na strane ponuky (hodnotiteľov) sa prejavili vo výkone ex-ante hodnotení operačných programov. Ako bolo vyššie spomenuté v mnohých prípadoch bolo ex-ante hodnotenie stále chápané ako formálna požiadavka EK bez reálnej hodnoty pre spracovateľa programu. Len výnimočne proces prípravy programu a ex-ante hodnotenia prebiehali paralelne, čo umožňovalo efektívnu interakciu medzi oboma stranami. Rozdielne očakávania jednotlivých zadávateľov ex-ante hodnotení a metodologická nekonzistencia spôsobili, že hodnotenia boli vykonávané od 3 týždňov do 12 mesiacov, niektoré hodnotenia vykonávali jednotlivci, zatiaľ čo na väčšine participovali tímy odborníkov. V konečnom dôsledku vo väčšine prípadov ex-ante nesplnilo v plnej miere svoje poslanie, keďže z rôznych dôvodov neposkytlo relevantné vstupy pre programovanie pomoci zo štrukturálnych fondov.

Pokiaľ má Slovenská republika reálny záujem na zvyšovaní efektívnosti a účinnosti využívania verejných prostriedkov vrátane pomoci zo štrukturálnych fondov, je potrebné začať čo najskôr budovať kapacity v oblasti hodnotenia. Jednou z prekážok v úvodných fázach budovania kapacít je možný počiatočný odpor k hodnoteniu, ktoré je často nesprávne zamieňané s kontrolou. Bude potrebné vytvoriť stratégiu postavenú na poznaní aktuálnej

situácie v oblasti hodnotenia. Na základe skúseností iných európskych štátov by mal proces pozostávať z nasledujúcich fáz:

- 1. Formálne zavedenie požiadavky na hodnotenie politík a programov financovaných z verejných prostriedkov a vytvorenie základných pravidiel pre výkon hodnotení.
- 2. Vytvorenie centrálného orgánu pre oblasť hodnotenia zodpovedného za koordináciu hodnotenia a metodické a odborné vedenie vrátane rozvoja ľudských zdrojov.
- 3. Inštitucionalizácia hodnotenia prostredníctvom vytvorenia decentralizovaných jednotiek zodpovedných za výkon hodnotení a posilnenie strany dopytu a ponuky v oblasti hodnotenia, ktoré by mali viesť k užšej spolupráci medzi jednotlivými aktérmi.
- 4. Vytvorenie uceleného systému hodnotenia, ktorý je integrálnou súčasťou tvorby a realizácie politík a programov, rozvoj kultúry hodnotenia [2].

Objavujú sa prvé kroky, ktoré by napriek neexistencii stratégie mohli prispieť k budovaniu kapacít v oblasti hodnotenia. V rámci programového rozpočtovania sa má od budúceho roku zaviesť povinné hodnotenie programov kapitol štátneho rozpočtu.

4 Závery

Hodnotenie ponúka tvorcom politík a programov financovaných z verejných prostriedkov širokú škálu využitia výstupov hodnotenia s cieľom zvýšiť efektívnosť a účinnosť verejných intervencií. Slovensko napriek snahám o vybudovanie poznatkovej ekonomiky zatiaľ nevenovalo dostatočnú pozornosť poznatkom, ktoré by mohli byť získané prostredníctvom hodnotenia, a tak poskytnúť objektívne posúdenie realizovaných (plánovaných) intervencií. Hlavným predpokladom vybudovania dostatočnej kapacity v oblasti hodnotenia je uvedenie si potreby hodnotenia a prijatie konkrétnych opatrení, ktoré systematicky smerujú k integrácii hodnotenia do procesov plánovania a realizácie politík a programov. Keďže vybudovanie uceleného systému hodnotenia je dlhodobým procesom, ktorý pozostáva z jednotlivých fáz je nevyhnutné začať s reálnymi krokmi ihneď.

Literatúra

[1] Tavistock Institute, GHK, IRS (2003): The GUIDE, European Commission, str.7

[2] Ministerstvo pro místní rozvoj ČR (2005):Evaluace socioekonomického rozvoje, str. 78