



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE

Evalvacija slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja v Črni gori za obdobje 2013 do 2016

Končno poročilo

Ljubljana, junij 2017



**MEDNARODNO RAZVOJNO
SODELOVANJE SLOVENIJE**
SLOVENIA'S DEVELOPMENT
COOPERATION

Naročnik evalvacije:	Ministrstvo za zunanje zadeve Prešernova cesta 25 1000 Ljubljana Kontaktna oseba: - Nataša Adlešič Barba, pooblaščenica ministrice
Naslov evalvacije	Evalvacija slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja v Črni gori za obdobje 2013 do 2016 – Končno poročilo <i>[Evaluation of Slovenia's Development Cooperation with Montenegro 2013–2016 –Final Report]</i>
Oznaka javnega naročila:	001/17 JN MZZ
Izvajalec evalvacije:	Deloitte d.o.o. Oddelek poslovnega svetovanja Dunajska cesta 165 1000 Ljubljana Vodja projekta: - Polona Čufer Klep, višja managerka Člani projektne skupine: - Aja Ropret Knez, višja svetovalka - Gregor Skender, višji svetovalec - Haarberg Karstein, višji manager Odgovorna oseba: - Mitja Kumar, partner
Datum in kraj priprave:	Junij 2017, Ljubljana

Kazalo

1. Povzetek	6
2. Uvod	8
2.1. Opredelitev predmeta evalvacije	8
2.2. Namen in cilji evalvacije	8
2.3. Struktura poročila in postopek evalvacije	9
3. Okoliščine izvajanja	9
3.1. Javno-politični kontekst (strateški kontekst v Sloveniji)	9
3.2. Institucionalni kontekst (organizacijski ustroj in ureditev za izvajanje MRS v RS)	11
3.3. Razvojni kontekst v Črni gori	13
3.3.1. Politični kontekst	13
3.3.2. Donatorsko okolje v Črni gori	14
4. Evalvacijski program	16
4.1. Opis metod za zbiranje in obdelavo podatkov	18
4.2. Analiza intervencijske logike	20
4.2.1. Notranja usklajenost	20
4.2.2. Zunanja usklajenost	22
4.3. Metodološki okvir za pripravo odgovorov na evalvacijska vprašanja	26
5. Ugotovitve in sklepi (odgovori na evalvacijska vprašanja)	32
5.1. Odgovori na evalvacijska vprašanja	32
5.1.1. Sistem upravljanja	32
Evalvacijsko merilo 1: Upravljanje programa in upravna ureditev	32
5.1.2. Program	37
Evalvacijsko merilo 2: Ustreznost	37
Evalvacijsko merilo 3: Učinkovitost pomoči	39
Evalvacijsko merilo 4: Skladnost	41
5.1.3. Projektne aktivnosti	41
Evalvacijsko merilo 5: Uspešnost	41
Evalvacijsko merilo 6: Učinkovitost	45
Evalvacijsko merilo 7: Vpliv	48
Evalvacijsko merilo 8: Trajnost	49
Evalvacijsko merilo 9: Slovenska dodana vrednost	51
5.2. Nerazrešene težave in prepreke v postopku evalvacije	52
6. Priporočila	53
6.1. Ključna priporočila	53
6.2. Ostala priporočila	55
7. Spoznanja	59
8. Viri	60

Kazalo slik, tabel in prilog

Tabela 3.1: Institucije, ki delujejo na področju MRS, in njihove pristojnosti	12
Tabela 3.2: Črna gora in Slovenija – osnovni kazalci	14
Tabela 4.1: Opredelitev metod, morebitnih težav pri izvedbi in predlaganih rešitev	18
Tabela 4.2: Evalvacijska matrika.....	26
Tabela 5.1: Javni izdatki MRS RS po področjih izvajanja, 2013-2016.....	42
Tabela 5.2: Doseg projektov glede na področje izvajanja, 2013-2016	43
 Slika 3.1: Organizacijska shema izvajanj MRS v RS	13
Slika 4.1: Povezava intervencijske logike LFA in osnovnih evalvacijskih meril OECD	17
Slika 4.2: LFA matrika za razvojno sodelovanje med RS in Črno goro	17
Slika 4.3: Pregled ključnih dokumentov RS s področja MRS v Črni gori	23
 Priloga 1: Izhodišča za evalvacijo slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja v Črni gori za obdobje 2013-2016	
Priloga 2: Metodološki okvir ter kvantitativne in kvalitativne ugotovitve	
Priloga 3: Javni izdatki MRS RS glede na izvajalca in proračunskega uporabnika, po letih in skupaj za obdobje vrednotenja	
Priloga 4: Seznam projektov MRS RS v Črni gori v obdobju 2013-2016	
Priloga 5: Pregled povprečne višina javnih izdatkov na posameznega prejemnika koristi projekta	
Priloga 6: Pregled primarnih virov: dokumentacija o projektih	
Priloga 7: Pregled primarnih virov: temeljni dokumenti, ki urejajo MRS, in njihovi glavni poudarki	
Priloga 8: Ocena delovnih obremenitev in stroškov, povezanih z upravljanjem programa	
Priloga 9: Pregled ključnih sestankov, srečanj in aktivnosti v procesu evalvacije	
Priloga 10: Delovni načrt za izvedbo evalvacije	
Priloga 11: Anketa za deležnike MRS RS v Črni gori	

Kratice

Država prejemnica	Črna gora kot država prejemnica koristi projektov
CEF	Center za razvoj financ
CEP	Center za evropsko prihodnost
CMEPIUS	Center Republike Slovenije za mobilnost in evropske programe izobraževanja in usposabljanja
CMSR	Center za mednarodno sodelovanje in razvoj
DAC	Odbor za razvojno pomoč OECD
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
FURS	Finančna uprava RS
IMF	Mednarodni denarni sklad
IPA II	Instrument EU za predpristopno pomoč
Izvajalec projekta	Pravna oseba, zadolžena za izvedbo posameznega projekta mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije v Črni gori in hkrati prejemnik sredstev
KPK	Komisija za preprečevanje korupcije
LFA	pristop logičnega okvirja
Majhen projekt	Projekt, za katerega znaša skupen znesek sofinanciranja iz nacionalnega proračuna Republike Slovenije manj kot 20.000 EUR
MDDSZ	Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve
MEI	Ministrstvo za evropske integracije Črne gore
MF	Ministrstvo za finance
MGRT	Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo

MIRS	Urad RS za meroslovje
MIZŠ	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
MJU	Ministrstvo za javno upravo
MKGP	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MONDEM	Program Združenih narodov za demilitarizacijo Črne gore
MOP	Ministrstvo za okolje in prostor
MORS	Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije
MP	Ministrstvo za pravosodje
MRS	Mednarodno razvojno sodelovanje
MTR	Ministrstvo za trajnostni razvoj in turizem Črne gore
MZ	Ministrstvo za zdravje
MZI	Ministrstvo za infrastrukturo
MZIP	Ministrstvo za infrastrukturo in prostor <i>(do 2014)</i>
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
MZZ Črne gore	Ministrstvo za zunanje zadeve Črne gore
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OSCE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
PDM	Enote polne delovne moči
Program	Program mednarodnega razvojnega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Črno goro za obdobje 2013 do 2015 (Ur.l.RS 112/13) z aneksom in za obdobje 2016 do 2017
Resolucija	Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju
RS	Republika Slovenija
SID banka	Slovenska izvozna in razvojna banka
Sklad	Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklada RS
Sporazum	Sporazumu med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju (Ur.l.RS 29/2009)
SVZ	Služba vlade RS za zakonodajo
UNIDO	Organizacija Združenih narodov za industrijski razvoj
UVHVVR	Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin
Velik projekt	Projekti, za katerega znaša skupen znesek sofinanciranja iz nacionalnega proračuna Republike Slovenije 20.000 EUR ali več
Zakon	Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju
ZDA	Združene države Amerike
ZDM	Direktorat za multilateralo, razvojno sodelovanje in mednarodno pravo, MZZ
ZN	Združeni narodi

1. Povzetek

Evalvacija slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja (MRS) v Črni gori za obdobje 2013 do 2016 temelji na smernicah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Cilji evalvacije so: predstavitev rezultatov in okoliščin izvedbe projektov in aktivnosti v navedenem obdobju, analiza razlogov za uspeh in neuspeh pri izvedbi ter priprava priporočil za oblikovanje prihodnjih politik, programov in projektov.

Zanesljive ocene, ali je razvojno sodelovanje Republike Slovenije (RS) v Črni gori doseglo tisto, kar je bilo načrtovano – torej splošni cilj, namen in specifične cilje – ni mogoče neposredno podati. Zaradi neobstoja strateškega dokumenta, ki bi na srednji ravni opredelil izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja v Črni gori, program nima osredotočenih, jasno opredeljenih in merljivih ciljev, kar predstavlja oviro za pripravo gotove ocene uspešnosti programa. Navedeno onemogoča tudi pripravo ocene učinkovitosti, saj se poraba virov lahko ocenjuje le v razmerju do zastavljenih ciljev. Ne glede na navedeno, smo oceno uspešnosti in učinkovitosti programa pripravili glede na splošni cilj, namen in specifične cilje, ki jih je mogoče razbrati iz obstoječih strateških dokumentov, povezanih z MRS RS v Črni gori, ter na podlagi razprav s ključnimi deležniki. Poročilo tako ugotavlja, da imajo potencialni posredni vpliv na zmanjševanje revščine projekti MRS RS v Črni gori v vrednosti 4,3 milijonov EUR, kar predstavlja 79% vseh sredstev MRS RS za obravnavano obdobje. Poleg tega lahko skoraj vse projekte (99,9% vrednosti javnih izdatkov RS) umestimo v enega izmed 14 ciljev iz Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju, enega ključnih dokumentov, ki ureja področje MRS RS v Črni gori.

Slovenija je v Črni gori kljub majhnemu obsegu sredstev prepoznana kot pomembna donatorica. Črnogorska stran projekte večinoma ocenjuje kot uspešne, zlasti pa so zadovoljni z učinkovitostjo izvedbe in fleksibilnostjo slovenskih partnerjev. Pomembno dodano vrednost predstavlja še zgodovinska, jezikovna, kulturna in upravno-administrativna bližina in povezanost obeh držav ter odzivanje na lokalne potrebe.

Projekti in druge aktivnosti, ki se izvajajo v okviru MRS RS v Črni gori, so s strani države prejemnice prepoznani kot zelo koristni, njihova izvedba je učinkovita, rezultati pa odražajo potrebe končnih prejemnikov. V obdobju 2013-2016 je RS izvedla 95 projektov, za katere je namenila 5,4 milijona EUR sredstev. Projekti so se izvajali na naslednjih 7 ključnih področjih: zaščita okolja in učinkovita raba energije, turizem in prosti čas, izgradnja administrativnih kapacitet in približevanje EU, varnost, javne finance, enakost spolov in nediskriminacija ter izobraževanje. Večji del sredstev je bil namenjen projektom s področja varovanja okolja, energije in turizma (63%), kar je skladno s potrebami in pričakovanji države prejemnice. Kot zelo koristne predstavniki države prejemnice ocenjujejo tudi projekte bilateralne tehnične pomoči, ki so namenjeni podpori državni administraciji v predpristopnih pogajanjih z EU, ter donacije, namenjene štipendiranju in oprostitvam šolnin za črnogorske dijake in študente v Sloveniji.

Ključne pomanjkljivosti MRS so sistemske narave, in sicer tako na področju upravljanja, spremljanja in evalviranja, programskega načrtovanja, kot samega izbora projektov. Nejasna in nedosledna razmejitev odgovornosti in dolžnosti različnih deležnikov ter neustrezen programsko-strateški okvir Ministrstvu za zunanje zadeve (MZZ) kot nosilcu politike MRS ne omogočata dobrega strateškega (in finančnega) upravljanja. Posledično je programski okvir nepopoln, vsi projekti in aktivnosti pa kljub razvojni naravnosti in utemeljenosti na potrebah države prejemnice ne prispevajo k skupnim ciljem, ne ustvarjajo komplementarnosti in ne zasledujejo enotne vizije MRS RS v Črni gori. Javni izdatki, namenjeni za (so)financiranje razvojnih projektov v Črni gori tako posamično sicer lahko dosegajo želene rezultate in cilje, na ravni programa oz. strategije pa ne dosegajo optimalnih učinkov in vplivov.

Osnovna predpostavka za bolj strateški pristop k izvajanju MRS je zato opredelitev centralne vloge MZZ kot osrednjega organa za izvajanje programsko-strateškega okvirja v Črni gori in posledična odprava razpršenega pristopa k identifikaciji potreb in opredeljevanju ciljev. To zahteva ureditev in razmejitev pristojnosti med posameznimi resorji (tj. ločitev nalog upravljanja, kamor sodita tudi programsko načrtovanje in nadzor, ter izvajanja) pa tudi jasno opredelitev nalog samega MZZ na podlagi internih aktov in navodil. Okrepljena vloga MZZ terja presojo in alokacijo potrebnih kadrovske in finančnih virov za izvajanje teh nalog.

V okviru sistemskih izboljšav je potrebno jasno opredeliti postopek programskega načrtovanja, saj trenutni programski okvir ne zagotavlja dovolj jasnih in osredotočenih ciljev (nekateri so zelo splošni, spet drugi preveč specifični), kar kaže na veliko vrzel pri strateškem programiranju. Potrebno je pripraviti koherentno strategijo, ki naj vsebuje širša prednostna področja, cilje in pričakovane srednjeročne rezultate ter na podlagi tega opredeljene kazalnike rezultatov. Programsko-strateški okvir naj služi kot podlaga za izbor projektov in aktivnosti, zato mora zaobjeti celotno MRS RS v Črni gori (tj. ne le tiste aktivnosti, ki se financirajo iz proračunskih postavk MZZ, ampak tudi tiste, ki so predmet posebnih bilateralnih sporazumov ali dogovorov). Pri programiranju je smotrna ohranitev pristopa »od spodaj navzgor«, ki jo izvajalci projektov in drugi deležniki uporabljajo za identifikacijo potreb in predlogov države prejemnice, saj se na ta način zagotavlja lokalno lastništvo in izvedljivost projektov. Kljub temu pa mora RS v programu zasledovati tudi nekatere splošne cilje MRS, kot so denimo spoštovanje človekovih pravic, spodbujanje enakih možnosti in vladavine prava ali krepitev vloge nevladnega sektorja, ki jih lokalni partnerji ne prepoznavajo nujno kot lastne potrebe (zelo očitna je denimo črnogorska nenaklonjenost financiranju projektov v nevladnem sektorju). V procesu programiranja je zato poleg pristopa »od spodaj navzgor« potrebno uporabiti tudi strateški pristop, torej »od zgoraj navzdol«. Proces programiranja je zato potrebno nadgraditi z analizo potreb, izvedljivosti in skladnosti s splošnimi cilji MRS, pri čemer naj se odločitve utemeljijo z ustreznimi študijami. Oblikovanje ciljev mora temeljiti na enotnem logičnem okvirju, s čimer se zagotavlja osredotočenost ciljev in optimalna razporeditev virov. Jasno morajo biti opredeljene odgovornosti vseh deležnikov, znana mora biti struktura programa pa tudi postopki usklajevanja in potrjevanja le-tega (zlasti sistematično in nediskriminatorno vključevanje vseh deležnikov in zainteresirane javnosti). Program mora zagotavljati komplementarnost, sinergije in vzajemno krepitev aktivnosti z namenom doseganja čim večjih načrtovanih vplivov.

Ustrezen logični (programski) okvir je tudi osnova enotnega sistema spremljanja in evalviranja, utemeljenega na hierarhiji potreb, virov, aktivnosti in ciljev ter na ciljnih utemeljenih kazalnikih. Poročanje s strani končnih upravičencev in evalvacija podatkov o spremljanju mora temeljiti na celovitem strateškem dokumentu, ki zadeva vse deležnike MRS v RS, in standardiziranih postopkih poročanja, saj se na ta način lahko doseže najmanjše možne delovne obremenitve povezane z zbiranjem in obdelavo podatkov.

Na programu utemeljen postopek izbora projektov je osnova za doseganje splošnega(ih) cilja(ev) MRS. Trenutni postopek ocenjevanja in izbora projektov na podlagi neposredne potrditve je neenoten, nejasen in v določenih vidikih netransparenten, brez jasno opredeljene vloge nosilca politike in nacionalnega koordinatorja za MRS – MZZ – ter brez uporabe skupnih meril in jasno definiranega, standardiziranega postopka. MZZ je že začel vlagati napore v standardizacijo obrazcev, kar pa ne velja za druge financirane projekte. Tako javni razpisi kot neposredno potrjevanje projektov morata zato temeljiti na vnaprej določenih pogojih za sodelovanje, ki vključujejo tudi ključna merila za izbiro in dodelitev ter razpisna pravila. Končno ocenjevanje in potrjevanje projektnih predlogov mora ne glede na način izbora izvajati MZZ kot skrbnik programske-strateških dokumentov (z določenimi izjemami, ko ne gre za klasične projekte, ampak kontinuirano izvajanje aktivnosti in nalog, kot je denimo napotitev obrambnih svetovalcev v Črno goro ali štipendiranje in oprostitve šolnin). Med merila za izbor je potrebno uvrstiti vse presečne teme, torej človekove pravice in enakost spolov, pa tudi merila s področja odprave revščine, zmanjšanja neenakosti, pospeševanja trajnostnega razvoja v partnerskih državah in varstva okolja. Pomembni sklopi meril, ki jih je smotno vključiti v proces izbora projektov, so še stopnja sodelovanja (na lokalni oz. regionalni ravni), načelo trajnosti projekta in minimalni pogoji za infrastrukturne projekte (npr. utemeljena ekonomska upravičenost, okoljska sprejemljivost, zrelost, izvedljivost ipd., podprta z ustreznimi študijami ali analizami). Zlasti v primeru infrastrukturnih projektov je potrebno odločitve za podporo investicijam utemeljiti na ekonomskih študijah in analizah, saj je v preteklem obdobju prihajalo do primerov, ko so kapacitete objektov presegale dejanske potrebe.

Pri samem izvajanju projektov v Črni gori je zelo pomembno, da izvajalci v svoje projekte vgradijo različne načine za zagotovitev opolnomočenja prejemnikov koristi in s tem trajnosti projektov. Pomembno orodje v tem smislu je t.i. mehko pogojevanje, s pomočjo katerega se izvedba projektov lahko veže na izpolnjevanje določenih zahtev s strani države prejemnice, bodisi v smislu prilagoditve pravnega okvirja, bodisi v smislu zagotovitve virov ali zmogljivosti za zagotavljanje trajnosti projekta po njegovem zaključku. Na ta način se namreč lahko še dodatno dolgoročno povečata vpliv in dodana vrednost slovenskega MRS v Črni gori.

2. Uvod

2.1. Opredelitev predmeta evalvacije

Predmet evalvacije je izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja med RS in Črno goro v obdobju 2013-2016, ki temelji na Sporazumu med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju (Ur.l.RS 29/2009) (Sporazum) in pripadajočem Programu mednarodnega razvojnega sodelovanja med RS in Črno goro za obdobje 2013 do 2015 (Ur.l.RS 112/13) z aneksom (Program). Izvajanje projektov od leta 2016 temelji na novem Programu (do leta 2017). Vlada RS je za bilateralno razvojno sodelovanje s Črno goro v Programu za obdobje 2013-2015 načrtovala 2.097.568 EUR in za obdobje 2016-2017 1.287.600 EUR. Vrednost izdatkov celotnega MRS RS v Črni gori je bila v obdobju 2013-2016 5,4 mio EUR, s katerimi so bili pokriti stroški 95 projektov (glej prilogi 2 in 3).

Evalvacija je utemeljena na smernicah, ki jih je izdala OECD¹, pri čemer je metodologija zasnovana na podlagi vnaprej zastavljenih evalvacijskih meril in vprašanj². Metodologija za evalvacijo je dopolnjena s priporočili Evropske komisije za upravljanje, spremljanje in evalvacijo projektov na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja³.

Projekti MRS, ki so osnova za izvedbo evalvacije, so geografsko omejeni na območje Črne gore, ki je tudi **država prejemnica koristi projektov**. **Izvajalci projektov** (ti so upravičenci sredstev) so izbrani na podlagi javnih razpisov oz. opredeljeni v Okvirnih programih mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči RS. So ključni deležniki v procesu evalvacije, saj so odgovorni za realizacijo projektnih ciljev v državi prejemnici. **Ciljne skupine oz. končni prejemniki pomoči** v državi prejemnici, ki so jim projekti namenjeni, so različni glede na naravo projekta in obsegajo tako državne institucije, lokalne skupnosti, kot nevladne organizacije. Projekti mednarodnega razvojnega sodelovanja, ki so predmet evalvacije, se ne razlikujejo le po vsebini (tj. področju sodelovanja, h kateremu prispevajo), temveč tudi po obsegu in velikosti. Za potrebe evalvacije in pristopa k evalvaciji smo projekte razdelili v dve skupini:

- **velike projekte** (tj. tiste, za katere znaša skupen znesek sofinanciranja iz nacionalnega proračuna RS 20.000 EUR ali več);
- **majhne projekte** (tj. tiste, za katere znaša skupen znesek sofinanciranja iz nacionalnega proračuna RS manj kot 20.000 EUR).

2.2. Namen in cilji evalvacije

Namen evalvacije je podati splošno oceno MRS RS v Črni gori na podlagi ključnih evalvacijskih meril OECD, to so ustreznost, uspešnost, učinkovitost, vpliv, trajnost, in specifičnih meril, ki jih je opredelil MZZ, to so skladnost, učinkovitost pomoči, upravljanje programa in upravna ureditev ter slovenska dodana vrednost. Merila so podlaga za pripravo odgovorov na evalvacijska vprašanja in oblikovanje priporočil.

Cilji evalvacije so:

- predstavitev dokazov o izvedbi;
- analiza razlogov za uspeh in neuspeh pri izvedbi;
- priprava priporočil za prihodnost.

Skladno s smernicami OECD za evalvacijo MRS so evalvacijska priporočila podlaga za izboljšanje prihodnjih politik, programov in projektov. Za koordinacijo izvedbe priporočil je kot nosile politike MRS odgovoren MZZ. MZZ (konkretno Direktorat za multilateralo, razvojno sodelovanje in mednarodno pravo –

¹ Vir: OECD 2010 – Evaluating Development Cooperation, 2nd edition

² Gledati Izhodišča za evalvacijo slovenskega mednarodnega razvojnega sodelovanja v Črni gori za obdobje 2013–2016.

³ Vir: EC 2004 – Aid Delivery Methods, Project Cycle Management Guidelines

ZDM) je prav tako odgovoren za izvedbo tistih priporočil, ki se nanašajo na njegove pristojnosti in delovne naloge (gledati stolpec »Šifra in nosilec« v poglavju 6).

2.3. Struktura poročila in postopek evalvacije

Poročilo je sestavljeno iz štirih ključnih delov. V poglavju 3 so opredeljene okoliščine izvajanja, kar obsega pregled strateško programskega okvirja in organizacijske strukture izvajanja MRS RS. 4. poglavje opredeljuje metodologijo evalvacije (utemeljeno na metodoloških smernicah OECD in Evropske komisije na področju razvojnega sodelovanja), nato ocenjuje intervencijsko logiko, tj. notranjo in zunanjo usklajenost ciljev in aktivnosti MRS RS v Črni gori. Sledi podrobnejša razčlenitev metod, kazalnikov in virov podatkov na podlagi meril in evalvacijskih vprašanj, ki jih je opredelil naročnik (MZZ). Na podlagi zbranih in analiziranih podatkov so v 5. poglavju povzete ključne ugotovitve in sklepi evalvacije (tj. podani so odgovori na evalvacijska vprašanja). V poglavjih 6 in 7 so predstavljena še priporočila in spoznanja evalvatorja, namenjena izboljšanju izvajanja MRS RS v Črni gori.

Delovni načrt in časovnica izvedbe sta predstavljena v prilogi 9.

3. Okoliščine izvajanja

3.1. Javno-politični kontekst (strateški kontekst v Sloveniji)

Pri obravnavanju javno političnega konteksta umestitve MRS v Sloveniji smo opredelili ključne strateške usmeritve in temeljne dokumente s tega področja (gledati prilogo 6). Krovni strateški dokument, Strategija razvoja Slovenije, v fazi pisanja tega poročila še ni sprejet, medtem ko je bil pred kratkim že sprejeta vizija Slovenije do leta 2050⁴.

Del strateškega konteksta sta tudi Deklaracija o zunanji politiki RS, ki jo je leta 2015 sprejel Državni zbor RS, ter Strategija o zunanji politiki RS, ki jo je istega leta sprejela Vlada RS. V Deklaraciji sta že med cilji zunanje politike RS opredeljena MRS in humanitarna pomoč, med prednostnimi področji pa med drugim najdemo zavzemanje za pravice otrok, žensk, narodnih manjšin ter najbolj ranljivih skupin, krepitev medkulturnega dialoga ter podnebne spremembe⁵.

Strateški dokument, ki nosi naslov »Slovenija: varna, uspešna in v svetu spoštovana«, natančneje opredeljuje prednostna geografska območja (poudarek na Evropi, Zahodnem Balkanu in evropskem sosedstvu, Rusiji, ZDA, Sredozemlju, Aziji, Afriki in Latinski Ameriki), kot tudi vsebinska prednostna območja. V okviru slednjih je v točki 3.1 z naslovom krepitev multilateralnega sistema posebej izpostavljen MRS in humanitarna pomoč⁶.

Področje mednarodnega razvojnega sodelovanja podrobneje ureja Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju iz leta 2006 (Zakon), ki opredeljuje cilje in načine dolgoročnega načrtovanja, financiranja ter izvajanja MRS RS⁷.

Zakon v 3. členu opredeljuje cilje MRS, ki v veliki meri sledijo razvojnim ciljem tisočletja⁸ (npr. boj proti revščini, zagotavljanje miru in človekove varnosti, boj proti HIV itd.). Zakon v 4. členu vpelje Resolucijo o

⁴ Vir: SVRK 2017 – Vizija Slovenije 2050

⁵ Vir: Uradni list RS 2015 – Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije

⁶ Vir: MZZ 2017 - Slovenija: varna, uspešna in v svetu spoštovana

⁷ Vir: Uradni list RS 2006 - Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije

⁸ Razvojni cilji tisočletja so zapisani v Deklaraciji tisočletja, ki jo je OZN sprejela leta 2000. Med razvojnimi cilji je kot prvi cilj navedeno izkoreninjenje revščine in lakote.

mednarodnem razvojnem sodelovanju (Resolucija), na podlagi katere so načrtuje in izvaja MRS. Resolucija mora opredeliti geografske in vsebinske prioritete, kot tudi višino sredstev za njihovo izvedbo. Taisti člen navaja, da mora Resolucija temeljiti na ciljih, ki jih določata ta zakon in Strategija razvoja Slovenije. V 5. členu obstoječega zakona slednji opredeli nacionalnega koordinatorja (MZZ) ter medresorsko delovno telo, 6. člen pa strokovni svet in njegovo vlogo.

Resolucija o MRS do leta 2015 je bila sprejeta v državnem zboru leta 2008 in kot taka odraža obdobje v katerem je bila pripravljena (razvojni cilji tisočletja, ki so posebej izpostavljeni v členu 3). V 4. členu Resolucija opredeljuje najpomembnejše cilje (zmanjšanje revščine, zagotavljanje miru in varnosti, zagotavljanje izobraževanja za vse)⁹. V nadaljevanju Resolucija uvaja programske in projektne države (7. in 8. člen), nato pa opredeli geografska območja in sicer Zahodni Balkan, Vzhodna Evropa ter države v razvoju (Afrika).

V fazi pisanja tega poročila je v postopku sprejema (javna razprava se je zaključila konec oktobra 2016, Vlada RS je potrdila predlog 18. 5. 2017, državni zbor jo bo predvidoma sprejel julija 2017)¹⁰ Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije, ki bo nadomestila Resolucijo o MRS RS za obdobje do leta 2015 iz leta 2008. Predlog nove resolucije med izhodišči in načeli odseva cilje za trajnostni razvoj oz. Agende 2030¹¹. Izpostavljeni sta dve prednostni vsebinski področji (spodbujanje miroljubnih in vključujočih družb, s poudarkom na dobrem upravljanju, enakih možnostih ter kakovostnem izobraževanju in boj proti podnebnim spremembam s poudarkom na trajnostnem gospodarjenju z naravnimi in energetskimi viri.), kot tudi tri prednostna geografska območja (Zahodni Balkan, evropsko sosodstvo in podsaharska Afrika).

Prav tako je v fazi pisanja tega poročila v javni razpravi (javna razprava se je zaključila konec februarja 2017) osnutek Zakona o MRS¹².

Glede na navedbe iz 4. člena Zakona, da mora Resolucija temeljiti na ciljih, ki jih določata Zakon in Strategija razvoja Slovenije, bi morda veljalo razmisliti, da se najprej sprejme nov Zakon in šele na podlagi slednjega Resolucija (ob predpostavki, da Strategija razvoja RS ne bo sprejeta do konca leta).

V dokumentu¹³ »Vmesna ocena uspešnosti izvajanja Resolucije o MRS do leta 2015«, je v prvi vrsti izpostavljen delež financiranja, ki se za MRS namenja. Nato je v nadaljevanju opravljen pregled po geografskih in vsebinskih prioritetah. V fazi sprejemanja je tudi dokument »Končna ocena uspešnosti uresničevanja Resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju za obdobje do leta 2015« s katerim se je po medresorskem usklajevanju seznanila vlada 18. 5. 2017, predvidoma julija 2017 se bo z njo seznanil državni zbor.

Hierarhično Resoluciji o MRS, ki je kratek in načelen dokument ter kot tak sprejet v parlamentu, sledi bolj tehnično naravnan »Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za obdobje 2013 do 2015«¹⁴, ki ga usklajuje medresorsko delovno telo in z njimi seznanja Vlado RS. Prvi okvirni program je bil sprejet za leto 2010, potem pa se je prešlo na večletno načrtovanje, in sicer z drugim okvirnim programom za leti 2011 in 2012, s tretjim na triletni program za leta 2013, 2014 in 2015, pri čemer se je v letu 2014 pripravila revizija za leti 2014 in 2015. Poleg geografskih in vsebinskih prednostnih področjih vsebuje dokument indikativni pregled predvidene porabe sredstev za razvojno pomoč po državah prejemnicah za leta 2013, 2014 in 2015. Maja 2015 je bil sprejeta druga revizija

⁹ Vir: Uradni list RS 2008 - Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015

¹⁰ MZZ 2016a. – Medijsko središče

¹¹ Agenda 2030 (Spreminjamo naš svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030), ki je bila sprejeta 2015, nadgrajuje Deklaracijo tisočletja in vzpostavlja nov svetovni okvir izkoreninjenju revščine in doseganju trajnostnega razvoja do leta 2030.

¹² MZZ 2016b. – Medijsko središče

¹³ MZZ 2015 – Vmesna ocena uspešnosti izvajanja resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju za obdobje do leta 2015

¹⁴ Vlada RS 2015 - Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za leto 2015 – druga revizija okvirnega programa za obdobje od 2013 do 2015 in načrt izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja za leto 2016

omenjenega dokumenta in sicer dokument »Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za leto 2015 - druga revizija okvirnega programa za obdobje od 2013 do 2015 in načrt izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja za leto 2016«¹⁵. Dokument med drugim vsebuje primerjalni pregled načrtovanih sredstev za aktivnosti po drugi reviziji okvirnega programa v primerjavi z načrtom po okvirnem programu in prvi reviziji ter načrtovana sredstva za leto 2016. Če sta prva okvirna programa, tj. enoletni za 2010 in dvoletni za 2011 ter 2012, vključevala zgolj sredstva MZZ, okvirni program 2013-2015, obe reviziji ter načrt za 2016 že upoštevajo načrte nekaterih drugih ministrstev, to je MGRT, MORS, MNZ, MF in MIZŠ.

Aprila 2016 je bil sprejet »Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za obdobje od leta 2016 do 2019«¹⁶. Dokument zajema načrtovane izdatke za uradno razvojno pomoč v sprejetih proračunih za leto 2016 in za leto 2017, ter indikacije izdatkov (oziroma načrt izvajanja) za leti 2018 in 2019.

Operativni program zelo natančno opredeli geografske prioritete oz. konkretne države (Črna gora, Makedonija, Bosna in Hercegovina, Srbija, Kosovo, Albanija, Moldova, Zelenortski otoki). Operativni program tudi določa vsebinske prioritete, to so krepitev dobrega upravljanja in pravne države, varovanje okolja ter krepitev vloge žensk. Po uvodnih opredelitvah sledijo proračunski podatki o predvidenih sredstvih in proračunskih postavkah po posameznih državah, kot tudi konkretna področja vsebin projektov in finančnih obsegov projektov po programskih državah.

Slovenija in Črna gora sta 7. 2. 2008 v Ljubljani podpisali Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju, ki je začel veljati aprila 2009. Sporazum predvideva, da bosta pogodbenici za uresničitev dogovorjenih projektov in programov sklepali programe MRS ter da bosta ustanovili skupni odbor. Sporazum tudi določa, da sta za usklajevanje dejavnosti in spremljanje izvajanja programov/projektov MRS pristojni ministrstvi za zunanje zadeve RS in Črne gore.

V Ljubljani je bil 14. 5. 2010 podpisan prvi Program mednarodnega razvojnega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Črno goro za leto 2010. V Podgorici je bil 4. 8. 2011 podpisan Program mednarodnega razvojnega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Črno goro za leti 2011 in 2012. Program o mednarodnem razvojnem sodelovanju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore za obdobje 2013 do 2015 je bil podpisan 9. 10. 2013 v Ljubljani, aneks pa 26. 10. 2015. Program o mednarodnem razvojnem sodelovanju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore za obdobje 2016 do 2017 je bil podpisan 12. 12. 2016 v Ljubljani.

3.2. Institucionalni kontekst (organizacijski ustroj in ureditev za izvajanje MRS v RS)

Ministrstvo za zunanje zadeve je v skladu z Zakonom o mednarodnem razvojnem sodelovanju nosilec politike MRS v RS, **državni sekretar** za področje multilaterale ima tudi vlogo razvojnega ministra. Strokovno je za to področje pristojen **ZDM**, ki je zadolžen za izvajanje, koordiniranje in spremljanje MRS. Operativno načrtovanje in spremljanje izvajanja programov in projektov MRS poleg ostalih nalog povezanih z MRS znotraj direktorata opravlja **Sektor za razvojno sodelovanje in humanitarne pomoči**. Podrobnejše delovanje omenjenega sektorja kot tudi ostalih institucij pristojnih za področje MRS podajamo v Tabeli 3.1 in Sliki 3.1.

Za načrtovanje, usklajevanje, spremljanje izvajanja in evalvacijo mednarodnega razvojnega sodelovanja imenuje Vlada RS na predlog ministra **medresorsko delovno telo**, ki ga vodi predstavnik MZZ. Za pripravo

¹⁵ Vir: Vlada RS 2016 - Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za leto 2015 - druga revizija okvirnega programa za obdobje od 2013 do 2015 in načrt izvajanja mednarodnega razvojnega sodelovanja za leto 2016

¹⁶ Vir: Vlada RS 2016 - Okvirni program Mednarodnega razvojnega sodelovanja in Humanitarne pomoči Republike Slovenije za obdobje 2016 do 2019

Resolucije in svetovanje glede mednarodnega razvojnega sodelovanja pa poleg omenjenega delovnega telesa ustanovi minister **strokovni svet** za MRS. Za člane strokovnega sveta se imenujejo:

- predstavniki ministrstev, vključenih v izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- predstavniki izvajalcev mednarodnega razvojnega sodelovanja;
- strokovnjaki za mednarodno razvojno sodelovanje;
- predstavniki gospodarskih zbornic in predstavniki pravnih oseb, na katere lahko Vlada RS z javnim pooblastilom prenese tehnično operativni del izvajanja Resolucije.

V skladu z Zakonom o MRS (11. člen) je **izvajalec** MRS lahko:

- Ministrstvo za zunanje zadeve oziroma drugo ministrstvo ali drug neposredni oziroma posredni proračunski uporabnik;
- pravna oseba javnega ali zasebnega prava;
- mednarodna organizacija ali institucija, ki deluje na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja.

Z namenom spodbujanja produktivnih naložb in krepitev gospodarskega sodelovanja med RS in državami prejemnicami uradne razvojne pomoči Vlada RS določi vsebino, pogoje in načine vključevanja gospodarskih družb za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja (12. člen).

Resolucija poleg geografskih in tematskih prednostnih področij navaja tudi druge dejavnike, ki se upoštevajo pri izbiri **države prejemnice**. Ti dejavniki so stopnja družbenega in gospodarskega razvoja v mogoči prejemnici pomoči, dosežena raven institucionalne urejenosti, ki zagotavlja, da bo razvojna pomoč učinkovito porabljena, dosežena raven političnih, diplomatskih in gospodarskih odnosov med RS in mogočo prejemnico pomoči, stopnja prisotnosti drugih donatorjev v mogoči prejemnici pomoči ter možnost usklajenega delovanja z njimi¹⁷ in dvostranski sporazumi o razvojnem sodelovanju, ki jih je RS sklenila s posameznimi državami v jugovzhodni in vzhodni Evropi.

Tabela 3.1: Institucije, ki delujejo na področju MRS, in njihove pristojnosti

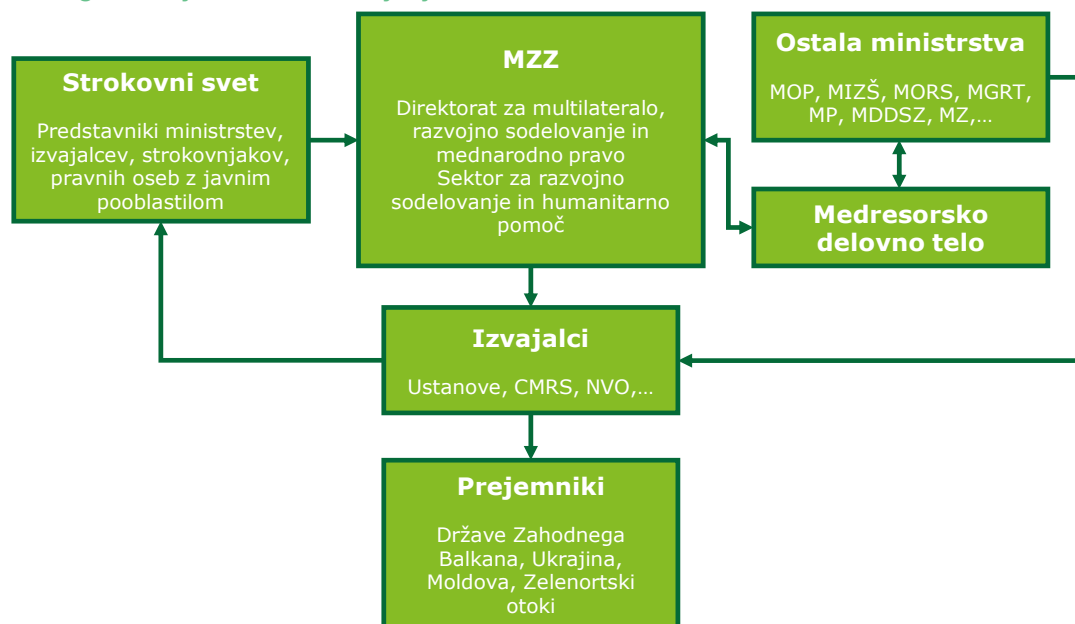
Institucija	Pristojnosti
Ministrstvo za zunanje zadeve	- nacionalni koordinator - minister imenuje člane strokovnega sveta
Državni sekretar	- razvojni minister
Direktorat za multilateralo, razvojno sodelovanje in mednarodno pravo	- načrtovanje politik mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči na nacionalni in mednarodni ravni - koordiniranje in spremljanje izvajanja mednarodne razvojne in humanitarne pomoči RS
Sektor za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč	- načrtovanje in usklajevanje strategij in politik ter priprava in spremljanje normativne ureditve na področju MRS - priprava in koordinacija sej Medresorskega delovnega telesa za MRS - sodelovanje pri delu Strokovnega sveta za MRS - ozaveščanje javnosti o pomenu MRS ter spodbujanje globalnega učenja - spremljanje in sodelovanje v multilateralnih razvojnih aktivnostih, ki potekajo v okviru EU, OECD in OZN - operativno načrtovanje in spremljanje izvajanja programov in projektov MRS - vodenje postopkov za načrtovanje, koordinacijo, pripravo in izvedbo javnih razpisov, pozivov ipd. na področju MRS - priprava letna poročila o uradni razvojni pomoči RS ter druge statistike na tem področju

¹⁷ Prednost imajo države, v katerih deluje relativno majhno število držav donatoric in ima zaradi tega vstop slovenske razvojne pomoči večjo dodano vrednost

	- poročanje Državnemu zboru RS, EU in OECD DAC o izpolnjevanju zavez Slovenije na področju financiranja za razvoj
Medresorsko delovno telo	- načrtovanje MRS - usklajevanje MRS - spremljanje izvajanja MRS - obravnava okvirne višine sredstev za MRS - uskladitev predloga Resolucije - sodelovanje pri pripravi ocene uspešnosti izvajanja Resolucije
Strokovni svet	- oblikuje predlog Resolucije in ga posreduje medresorskemu delovnemu telesu - svetuje ministru glede MRS - sodeluje pri pripravah ocen uspešnosti
Izvajalci	- izvajajo projekte in programe MRS - sodelujejo v Strokovnem svetu
Država prejemnica Črna gora	- poda zaprosilo za izvedbo programa s predlogi projektov - sodeluje v skupnem odboru

Vir: Spletna stran MZZ

Slika 3.1: Organizacijska shema izvajanj MRS v RS



Vir: Spletna stran MZZ

3.3. Razvojni kontekst v Črni gori

3.3.1. Politični kontekst

Geografski prednostni področji slovenskega razvojnega sodelovanja sta Zahodni Balkan in Vzhodna Evropa (gledati tudi poglavje 4.2.2 in prilogo 6). S Črno goro poteka mednarodno razvojno sodelovanje na ravni programa, s preostalimi državami (Bosna in Hercegovina, Makedonija, Srbija, Kosovo, Albanija, Ukrajina, Moldavija ipd.) pa na ravni posameznih projektov. Strateški poudarek na Črni gori izhaja iz njene visoke potrebe po razvojni pomoči in hkrati zadostne ravni institucionalne urejenosti, ki zagotavlja učinkovito uporabo le-te. Tesno sodelovanje Slovenije in Črne gore izhaja tudi iz njunih zgodovinskih, kulturnih in gospodarskih vezi ter visoke ravni političnih in diplomatskih odnosov.

Tabela 3.2: Črna gora in Slovenija – osnovni kazalci

	Površina	Prebivalstvo	BDP / prebivalca	BDP / prebivalca (PPP ¹⁸)
Slovenija	20.273 km ²	2.065.879	25.422 \$	31.259 \$
Črna gora	13.812 km ²	678.931	8.344 \$	16.796 \$

Vir: ZN 2016 in IMF 2016

Črna gora je trenutno v procesu pristopnih pogajanj za vstop v EU, kar je tudi trenutno njena nacionalna strateška prioriteta – tako v zunanji politiki kot tudi pri oblikovanju in prilagoditvi nacionalnih politik, reform in projektov. Status kandidatke za članstvo v EU je Črna gora dobila decembra 2010; do konca leta 2016 je bilo s Črno goro odprtih 26 od 35 pogajalskih poglavij.

Po ocenah Evropske komisije¹⁹ je Črna gora zmerno pripravljena v številnih pogajalskih poglavjih (prost pretok blaga, varnost, svoboda ipd.). V bolj zgodnji fazi pogajanja je Črna gora pri poglavjih, vezanih na okolje, podnebne spremembe in ribištvo ter pri proračunskih in finančnih določbah. Kot fokus za naprej Evropska komisija izpostavlja ureditev ekonomske in monetarne politike, predvsem v luči hitro rastočega javnega dolga in visokih javnofinančnih primanjkljajev, ki so sicer rezultat ukrepov v okviru pristopnih pogajanj – (visokih) investicij v turizem in infrastrukturo kot podpora gospodarskim dejavnostim.

Številni ukrepi v okviru pristopnih pogajanj so administrativno in strokovno zelo zahtevni, finančno pa bistveno manj. Drugače je pri poglavjih, ki zahtevajo večje infrastrukturne posege, kot je na primer poglavje 27. Okolje in podnebne spremembe. Za razvojno sodelovanje to pomeni večja potreba po finančnih sredstvih pri tovrstnih poglavjih ter večji poudarek na tehnični pomoči pri preostalih.

3.3.2. Donatorsko okolje v Črni gori

Črna gora prejema tehnično in finančno razvojno pomoč od številnih držav, tako na bilateralni ravni kot tudi od mednarodnih agencij in instrumentov. Glavna vira multilateralne mednarodne razvojne pomoči so organizacije Združenih narodov (ZN) ter instrument EU za predpristopno pomoč IPA II. Izmed posameznih držav so v Črni gori najbolj aktivne države članice EU v njeni bližini, pa tudi veliki svetovni donatorici ZDA in Japonska.

ZN: v Črni gori prisotne organizacije Združenih narodov zasledujejo cilje na štirih širših prednostnih področjih, in sicer demokratično upravljanje, gospodarsko upravljanje, socialna vključenost in okoljska trajnost. Državi nudijo tehnično pomoč in dostop do strokovnega znanja, izbrane projekte podpirajo tudi finančno²⁰.

IPA II: IPA II je instrument, s pomočjo katerega EU podpira reformne programe držav, ki si prizadevajo za članstvo. Izvaja se v obliki finančne in tehnične pomoči na področju reforme javne uprave, vladavine prava, trajnostnega gospodarstva, družbenega razvoja ter kmetijstva in razvoja podeželja. V Črni gori se instrument izvaja na način krepitve zmogljivosti (tudi preko podpore oblikovanju in izvajanju politik), usklajevanja s standardi EU in izboljšanja infrastrukture, usmerjen pa je v naslednje sektorje:

- demokracija in dobro upravljanje;
- vladavina prava in temeljne pravice;
- okolje in podnebni ukrepi;
- promet;
- konkurenčnost in inovacije;
- izobraževanje, zaposlovanje in socialne politike;

¹⁸ Paritete kupne moči (po ang. *Purchasing power parity*) so opredeljene kot prostorski cenovni deflatorji in pretvorniki valut, ki izločajo učinek razlik v ravni cen med državami ter s tem bolje odražajo kupno moč prebivalstva.

¹⁹ Vir: EK (2016) – Montenegro 2016 Report

²⁰ Vir: UN: UN in Montenegro

- kmetijstvo in razvoj podeželja²¹.

Nemčija: Črna gora je ena izmed 58 partnerskih držav nemške družbe za mednarodno sodelovanje GIZ. Prednostna področja za Črno goro so razvoj podeželja, demokracija in dobro upravljanje, okolje in podnebne spremembe ter gospodarski razvoj²².

Avstrija: prednostna geografska področja sta podsaharska Afrika in Zahodni Balkan. Medtem, ko je Črna gora pred desetimi leti še predstavljala eno izmed prednostnih partnerskih držav²³, se avstrijska razvojna agencija sedaj osredotoča na regijo Zahodnega Balkana kot celoto in nudi predvsem tehnično pomoč in finančno pomoč na področju izobraževanja²⁴.

Hrvaška: Hrvaška nudi razvojno pomoč Črni gori na ravni posameznih projektov. Prednostna področja Hrvaške so povojna tranzicija, politični, gospodarski in kulturni razvoj, razvoj civilne družbe, razvoj institucij in pravne države, dobro upravljanje, boj proti korupciji ter spoštovanje človekovih pravic²⁵.

Grčija: izmed 30 prednostnih držav razvojnega sodelovanja je tudi Črna gora. Pri njej, kot tudi pri ostalih državah Zahodnega Balkana, se Grčija zavzema za implementacijo Grškega programa za gospodarsko obnovo Balkana ter tehnično pomoč pri približevanju EU²⁶.

Japonska: Japonska je v Črni gori prisotna z nekaj projekti, sicer brez jasnega prednostnega področja (od posodobitve medicinske opreme v glavnih bolnišnicah preko tehnične pomoči, do posodobitve zvočne in avdio-vizualne opreme in glasbil v črnogorskem narodnem gledališču)²⁷.

ZDA: programi razvojnega sodelovanja se osredotočajo na gospodarski razvoj, dobro upravljanje in večjo socialno vključenost ljudi s posebnimi potrebami²⁸.

²¹ Vir: Evropska komisija: Montenegro - financial assistance under IPA II

²² Vir: GIZ – Montenegro

²³ Vir: OECD (2009): Development Assistance Committee (DAC) Peer review – Austria

²⁴ Vir: Austrian Development Agency – Donarum Westbalkan

²⁵ Vir: Vlada Republike Hrvatske – Nacionalna strategija razvojne suradnje Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2020. godine (predlog)

²⁶ Vir: OECD (2011) – Development Assistance Committee (DAC) Peer review – Greece

²⁷ Vir: JICA – Montenegro

²⁸ Vir: USAID – Montenegro

4. Evalvacijski program

Metodologija je pripravljena na podlagi pravil in standardov OECD na področju evalvacije MRS²⁹ ter evalvacijske politike in smernic MRS RS. Evalvacijska merila so bila predhodno določena s strani naročnika, ki je, skladno z omenjeno politiko, poleg petih OECD meril (ustreznost, uspešnost, učinkovitost, vpliv in trajnost) predlagal še štiri dodatna merila (skladnost, učinkovit upravljanja in zagotavljanja pomoči, upravljanje programa in upravna ureditev, slovenska dodana vrednost).

Pri pripravi metodološkega okvirja za evalvacijo smo se naslonili tudi na Smernice Evropske komisije za upravljanje projektnega cikla v primeru projektov razvojnega sodelovanja³⁰, ki izhajajo iz enakega nabora meril kot smernice OECD, a metodologijo nadgradijo s pristopom logičnega okvirja (t.i. *logframe approach*, oz. LFA), s pomočjo katere se primerja dosežke projektov/programov glede na zastavljene cilje. LFA se uporablja v vseh fazah upravljanja projektnega cikla, od načrtovanja in izvajanja MRS do evalvacije, ki (skupaj z revizijo) predstavlja sklepno fazo. Dobro opredeljen LFA zagotavlja okvir za evalvacijo, saj jasno določa namen in rezultate programa oz. projekta, orodja za njihovo evalvacijo (kazalnike in načine presoje) in ključne predpostavke izvajanja.

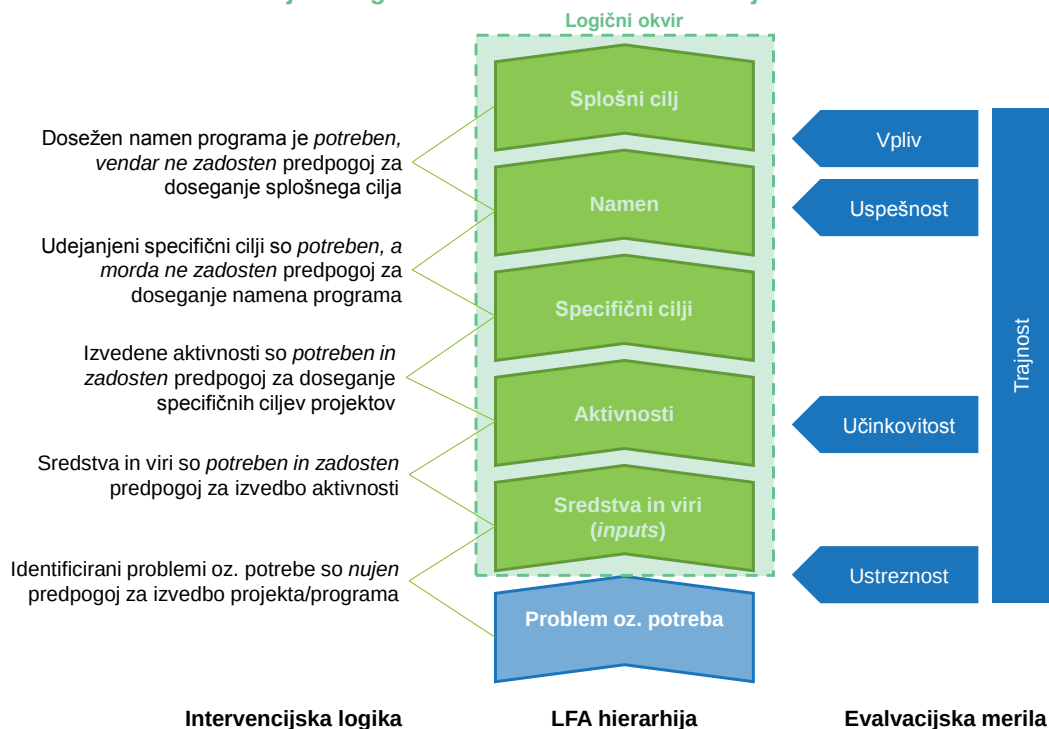
LFA je pristop, znotraj katerega se oblikuje t.i. LFA matrica. Ta naj bi bila rezultat premišljenega načrtovanja projektov razvojnega sodelovanja na podlagi intervencijske logike, predpostavk, preverljivih kazalnikov in virov. Opredeljuje splošni cilj programa oz. politike MRS, namen programa in specifične cilje, ki so neposredno povezani s projektnimi aktivnostmi. V kontekstu izvajanja MRS v Črni gori tako na ravni aktivnosti analiziramo posamezne projekte oz. aktivnosti in njihove učinke (npr. finančno realizacijo, število udeležencev ciljnih skupin, izgrajena in funkcionalna infrastruktura, izvedena študija ipd.). Na ravni aktivnosti se evalvira ustreznost in skladnost le-teh ter učinkovitost izvajanja (finančna učinkovitost, časovna učinkovitost, razmerje med stroški in koristmi, kakovost izvedbe ipd.). Raven višje, tj. na ravni specifičnih ciljev, evalvator preverja, ali učinki projektov in aktivnosti dosegajo načrtovane rezultate. V kontekstu te evalvacije to denimo pomeni preverjanje prispevka programa k presečnim temam, zmanjševanju revščine, povečanju znanja in veščin ter presoji dosega projektov z vidika dostopa do storitev, izboljšanja dostopa do izobraževanja ipd. Rezultati projektov in aktivnosti naprej prispevajo k doseganju namena programa, kar se preverja na podlagi agregiranih podatkov o doseženih rezultatih projektov v razmerju do programskega okvirja. Evalvacija se na tem mestu ukvarja z vprašanjem, v kolikšni meri je dosežen namen programa glede na posamezna področja izvajanja (npr. zaščita okolja, izgradnja kapacitet, reforma javne uprave ipd.), na podlagi česar se nato presoja vplive programa v razmerju do splošnega cilja (bodisi na področju gospodarskega razvoja, okolja, človekovih pravic itd.). Presečni temi, ki zadevata vse ravni LFA matrice, sta trajnost (na ravni aktivnosti, ciljev, namena ali splošnega cilja) in pa upravna ureditev ter upravljanje programa (kot osnova za celoten programski cikel). Predmet evalvacije so vse kategorije LFA matrice, pri čemer se splošni cilj in namen evalvacije ocenjujejo v okviru evalvacije programa (poglavje 4.3.2.), rezultati in aktivnosti pa v okviru evalvacije projektnih aktivnosti (poglavje 4.3.3.).

Povzetek metodološkega okvirja za evalvacijo je predstavljen v t.i. evalvacijski matriki (tabela 4.3), ki jo je predpisal naročnik, podrobnejša opredelitev metod in ugotovitev evalvacije po posameznih kazalnikih pa v prilogi 1.

²⁹ Vir: OECD 2010 – Evaluating Development Co-operation

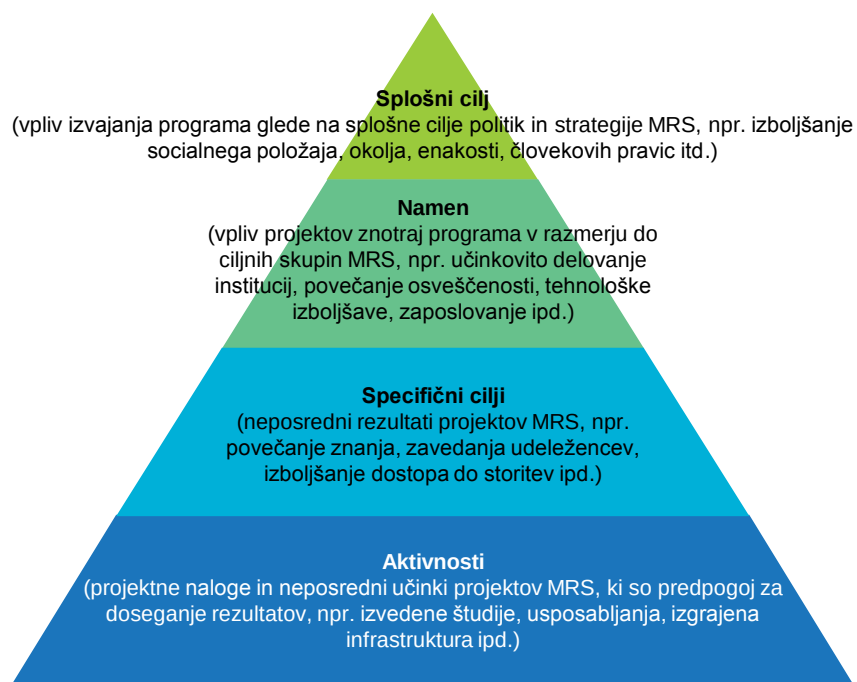
³⁰ Vir: EC 2004 – Aid Delivery Methods, Project Cycle Management Guidelines

Slika 4.1: Povezava intervencijske logike LFA in osnovnih evalvacijskih meril OECD



Vir: Aid Delivery Methods: Project Cycle Management Guidelines, Evropska komisija

Slika 4.2: LFA matrica za razvojno sodelovanje med RS in Črno goro



Vir: Aid Delivery Methods: Project Cycle Management Guidelines, Evropska komisija

LFA pristop je dvofazen. **Faza analize** obsega analizo problemov (identifikacija problemov, omejitve in priložnosti ter vzročno-posledičnih povezav), analizo deležnikov (identifikacija in ocena zmožnosti), analiza ciljev (oblikovanje ciljev na podlagi identificiranih problemov ter sredstev za njihovo uresničevanje) in strateška analiza (opredelitev optimalne strategije za doseganje ciljev). **Faza načrtovanja** obsega razvoj LFA matrice (struktura, notranja logika, tveganja, kazalniki), pripravo časovnice aktivnosti (razpored in medsebojna povezanost, trajanje in odgovornost za posamezne aktivnosti) in načrtovanje virov (vložki in proračun za izvedbo).

Izbran metodološki pristop temelji na evalvaciji treh vidikov izvajanja MRS v Črni gori, in sicer sistema upravljanja, programa mednarodnega razvojnega sodelovanja med RS in Črno goro in projektnih aktivnosti po področjih. Znotraj vsakega vidika izvajanja so smiselno umeščena evalvacijska merila in evalvacijska vprašanja ter opredeljene metode evalvacije, kazalniki in viri podatkov. Evalvacijske metode so opisane v posebnem poglavju 4.1., med tem ko so v metodološkem okvirju v poglavju 4.3. uporabljene le reference na te metode v okviru posameznih evalvacijskih meril. Kot posebno poglavje je v poglavju 4.2. obravnavana tudi analiza intervencijske logike, ki je podlaga za izvedbo izbranih metod v okviru poglavja 4.3.

4.1. Opis metod za zbiranje in obdelavo podatkov

Za izvedbo evalvacije MRS RS v Črni gori smo koristili različne kvantitativne in kvalitativne metode. Kjer možno, smo rezultate triangulirali, tj. rezultate, pridobljene s prvo raziskovalno metodo (na primer analizo primarnih ali sekundarnih virov), preverili z uporabo dodatnih dveh vrst metod (na primer anketo in fokusno skupino).

Kot prvi korak k evalvaciji smo zbrali in analizirali projektno dokumentacijo (seznam je v prilogi 5) ter pregledali vse relevantne strateške in programske dokumente, smernice in (pod)zakonske akte. Za pridobitev dodatnih informacij o velikih projektih smo izvedli fokusno skupine ter posamične intervjuje z izvajalci na slovenski strani (pregled ključnih sestankov, srečanj in aktivnosti v procesu evalvacije je v prilogi 8). Intervjuje smo izvedli bodisi po elektronski pošti (kjer je bilo iz projektna dokumentacije dovolj informacij in je bil vprašalnik lahko popolnoma strukturiran – primer CEP, Zavoda Krog, Javnega štipendijskega, razvojnega, invalidskega in preživninskega sklada RS (Sklad) in Ekvilib inštituta), bodisi ustno (primer CMSR in CEF). Za boljše poznavanje samega sistema izvajanja MRS RS v Črni gori, vključno z oblikovanjem in načrtovanjem programa ter njegovim upravljanjem, spremljanjem in evalviranjem, smo izvedli razgovor z generalno direktorico ZDM in projektno vodjo na strani MZZ ter skupinski intervju s predstavniki MZZ. Na fokusni skupini z izvajalci velikih projektov in na skupinskem intervjuju s predstavniki MZZ smo tudi preverili rezultate analize intervencijske logike.

Ugotovitve iz razgovorov in fokusne skupine smo preverili preko evalvacijskega obiska na terenu. V Podgorici smo izvedli razgovore s predstavniki MZZ Črne gore, Ministrstva za evropske integracije (MEI), Ministrstva za trajnostni razvoj in turizem (MTR) in Ministrstva za finance (MF) Črne gore. Obiskali smo tudi občino Žabljak, ki je bila tako po številu kot tudi po vrednosti projektov največja prejemnica razvojne pomoči RS v Črni gori, ter občino Šavnik. V občinah smo izvedli intervju z županoma in si pogledali zgrajene objekte.

Sočasno smo pripravili tudi anketni vprašalnik, katerega smo posredovali slovenskim in črnogorskim izvajalcem in koordinatorjem (relevantnim ministrstvom). Vprašalnik smo poslali 65 prejemnikom, izvajalce projektov smo tudi prosili, da ga posredujejo dalje končnim koristnikom projektov. Prejeli smo 34 odgovorov in posledično imeli premajhen vzorec za oblikovanje verodostojnih zaključkov na ravni celotne populacije skupine deležnikov (izvajalec / koordinator / prejemnik koristi).

Tabela 4.1: Opredelitev metod, morebitnih težav pri izvedbi in predlaganih rešitev

Metoda	Opis metode	Možni težave pri izvedbi metod in predlogi rešitev
<i>Analiza primarnih in</i>	Analiza obsega zakonske in podzakonske akte ter strateške in programske dokumente,	<i>Težava:</i> premalo podrobnosti za pripravo utemeljenega mnenja.

sekundarnih virov	projektno dokumentacijo ter smernice, ki so podlaga za izvajanje MRS v Črni gori. Metoda je koristna zlasti za pregled intervencijske logike in sistema upravljanja MRS v Črni gori.	Rešitev: uporaba dodatnih metod, npr. intervjujev s ključnimi deležniki v sistemu MRS.
Analiza projektne dokumentacije	Gre za pregled podatkov o izvajanju projektov, ki jih za potrebe evalvacije pripravi naročnik. Podatki se uredijo glede na kazalnike, opredeljene v metodološkem okvirju (gledati poglavje 4.3.), in uporabijo za izračun deležev in koeficientov oz. opisno analizo, v kolikor gre za opisni kazalnik.	Težava: pomanjkljivi podatki ali slaba struktura podatkov. Rešitev: uporaba dodatnih metod, npr. intervjujev z izvajalci projektov in naročnikom.
Intervju	Intervju je raziskovalni postopek, v katerem raziskovalec (izpraševalec) preko razgovora z intervjuvancem pridobiva podatke o predmetu raziskave. Intervju je lahko strukturiran (tj. poteka po vnaprej določenem razporedu vprašanj) ali polstrukturiran (izpraševalec intervjuvancu v manjšem obsegu omogoča tematsko oddaljevanje od zastavljenih vprašanj). V kolikor je intervju v celoti strukturiran, se lahko izvede tudi po telefonu ali elektronski pošti.	Težava: nepripravljenost na sodelovanje. Rešitev: organizacija intervjujev v sodelovanju z naročnikom. Težava: izguba fokusa tekom razprave. Rešitev: dobro pripravljen izpraševalec.
Evalvacijski obisk na terenu	Metoda je primerna za evalvacijo rezultatov infrastrukturnih projektov oz. projektov s fizičnimi rezultati (npr. nakup opreme, mehanizacije, izvedba investicij ipd.), pri katerih je smiselna preverba stanja na terenu v državi prejemnici. Metoda obsega analizo stanja izvedbe projekta (npr. ali ima infrastruktura uporabno dovoljenje in služi prvotnemu namenu), razgovore s končnimi prejemniki koristi projektov (npr. lokalne skupnosti, ciljne skupine prebivalcev, podjetja ipd.) in razgovore z lokalnimi partnerji projektov.	Težava: nepripravljenost na sodelovanje s strani prejemnikov ali lokalnih partnerjev. Rešitev: organizacija intervjujev v sodelovanju z naročnikom, zlasti DKP v Črni gori.
Anketa	Anketa je raziskovalni instrument, s pomočjo katerega se povezujejo, zbirajo in analizirajo izjave posameznikov, da bi se pridobil vpogled v njihovo mnenje in vedenje o določeni temi. Anketiranje se lahko izvaja na terenu (tj. v neposrednem stiku z anketiranci), preko pošte ali po spletu, pri čemer je slednji način z vidika virov in stroškov najugodnejši.	Težava: dostop do anketirancev po zaključku projekta. Rešitev: priprava adrem za anketirance v sodelovanju z izvajalci projektov.
Fokusna skupina	Pri fokusnih skupinah gre za raziskovalno metodo, ki se izvaja kot skupinska razprava na določeno temo. Skupino, ki jo navadno sestavlja 6-10 strokovnjakov oz. poznavalcev določene teme, vodi izkušen moderator, ki vsakemu od njih omogoči, da izrazi svoje mnenje. Za uspeh fokusne skupine je zlasti pomemben nabor udeležencev, pri čemer je zaželeno, da je le-ta kar se da naključen (torej ne na podlagi predhodnih poznanstev ali povezav). Pomembna prednost fokusne skupine je možnost za globlji in bolj poglobljen razmislek o določeni temi, interpretacija že	Težava: nepripravljenost na sodelovanje. Rešitev: organizacija intervjujev v sodelovanju z naročnikom Težava: nezmožnost oblikovanja enotnih zaključkov zaradi nasprotujočih si mnenj. Rešitev: obrazložitev nerazrešenih težav v poseben delu evalvacijskega poročila.

	zbranih ugotovitev in možnost kombinacije z nekaterimi uveljavljenimi metodami skupinskega dela (npr. problemsko drevo). Moderator mora v razpravi in zlasti pri oblikovanju sklepov upoštevati ozadje in okoliščine različnih izjav in vidikov obnašanja udeležencev.	
--	--	--

4.2. Analiza intervencijske logike

V okviru analize intervencijske logike smo preverili notranjo usklajenost Sporazuma in Programa s čimer smo ugotavljali skladnost prioritet in ciljev oz. obstoj logičnega okvirja. Dodatno smo preverili, ali so načrtovane aktivnosti med seboj komplementarne, tj. ali se dopolnjujejo za doseg te ciljev.

Ugotovitve analize intervencijske logike smo uporabili tudi za pripravo odgovorov na evalvacijska vprašanja³¹. Ugotovitve smo dodatno preverili z uporabo kvalitativnih metod (gledati poglavje 4.3.).

4.2.1. Notranja usklajenost

V okviru pregleda notranje usklajenosti smo analizirali usklajenost obeh strateških dokumentov, ki urejata razvojno pomoč RS Črni gori, to sta Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore (Sporazum) ter Program o mednarodnem razvojnem sodelovanju med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore za obdobje 2013 do 2015 in Program o mednarodnem razvojem sodelovanju med Vlado RS in Vlado Črne Gore za obdobje 2016-2017 (»Program«)³².

Sporazum opredeljuje štirinajst ciljev razvojnega sodelovanja med RS in Črno goro (1. člen), to so:

- »Posodobitev infrastrukture, sanacija, izboljšanje in varovanje okolja ter večja pripravljenost za ukrepanje ob naravnih in drugih nesrečah,
- spodbujanje produktivnih naložb,
- posodobitev javne uprave in lokalne samouprave,
- vračanje beguncev in razseljenih oseb ter pomoč pri vzpostavljanju demokratičnih institucij,
- podpora pravni državi,
- podpora izboljšavam socialne politike,
- spodbujanje gospodarskega razvoja,
- podpora izobraževanju in poklicnemu usposabljanju zaposlenih v javni upravi in znanstvenih delavcev,
- štipendiranje,
- podpora razvoju na področju izobraževanja, usposabljanja in mladinske problematike, zlasti v okviru večstranskih programov sodelovanja,
- usposabljanje in izobraževanje zaposlenih v javni upravi in znanstvenih delavcev za sodelovanje v evropskih raziskovalno-razvojnih programih, zlasti znotraj okvirnih programov EU,

³¹ Vprašanje za vrednotenje 2.1: Ali so cilji in dosežki Sporazuma in Programa usklajeni s politikami Črne gore in njenimi strategijami za zmanjševanje revščine?

Vprašanje za vrednotenje 2.2: Ali so cilji Sporazuma in Programa usklajeni s slovensko razvojno politiko?

Vprašanje za vrednotenje 2.3: Ali so cilji in dosežki usklajeni s potrebami končnih prejemnikov?

Vprašanje za vrednotenje 2.4: V kolikšni meri Sporazum in Program dopolnjujeta instrumente EU v regiji (instrument za predpristopno pomoč (IPA))?

Vprašanje za vrednotenje 3.2: Ali Program krepi usklajenost in dopolnjevanje?

³² Razlika med obema dokumentoma je v potrjenih projektih in znesku (so)financirana, medtem ko struktura Programa in področja sodelovanja ostajajo enaki.

- l) vključevanje v skupne projekte, ki jih prijavljajo slovenske organizacije v okviru evropskih raziskovalno-razvojnih programov, s posebnim poudarkom na usposabljanju in raziskovalnem delu v Sloveniji,
- m) podpora usposabljanju zaposlenih v državni upravi med približevanjem Evropski uniji, ter
- n) reforma javnih financ.«³³

V Sporazumu je prav tako naveden namen razvojnega sodelovanja, tj. prispevanje RS k socialnemu in gospodarskemu razvoju Črne gore in njenemu doseganju razvojnih ciljev. Iz Sporazuma po drugi strani ni razviden splošni cilj razvojne pomoči (ta bi bil lahko, na primer, ekonomska blaginja državljanov Črne gore ali boljša socialna vključenost). Prav tako v Sporazumu niso navedena prednostna področja razvojnega sodelovanja, oz. so le-ta zgolj implicitno razvidna iz navedenih ciljev. Le-ti so pa v delu nejasni, se podvajajo in nimajo enakega obsega – nekateri so konkretni, kot na primer 'štipendiranje', drugi zelo široki (npr. 'spodbujanje gospodarskega razvoja'). Poleg tega Sporazum ni osredotočen na par prednostnih področij mednarodnega razvojnega sodelovanja, pač pa pokriva širok nabor elementov gospodarskega in družbenega razvoja.

Program po drugi strani obravnava konkretne projekte, ki so predvideni v določenem obdobju. Ti so v Programu za obdobje 2016 do 2017 razdeljeni po treh kategorijah, in sicer razvojni projekti za krepitev gospodarske in družbene infrastrukture, tehnična pomoč in drugo³⁴. Ker gre za večletno načrtovanje, so vnaprej znani večji infrastrukturni projekti, medtem ko so pri bilateralni tehnični pomoči in aktivnostih NVO navedena zgolj namenska sredstva. Pri slednji objavi razpise MZZ, medtem ko za bilateralno tehnično pomoč črnogorska stran (konkretno, delovne skupine za posamezna pogajalska poglavja) izrazi potrebe sproti.

Program je v večini zasnovan na podlagi projektov, ki jih koordinira in katerih proračunski uporabnik je MZZ – izjema so UNIDO projekti v Programu za obdobje 2013-2015, ki predstavljajo proračunsko postavko MGRT, ter svetovanje in prenos znanja na področju obrambe v obdobju 2016-2017, katerih proračunski uporabnik je MORS. Program po drugi strani ne navaja projektov drugih ministrstev, kot so na primer aktivnosti iz področja izobraževanja in obrambe (gledati tudi Evalvacijsko vprašanje 1.1).

Upoštevač dejstva, da Program obsega celotno mednarodno razvojno sodelovanje med RS in Črno goro – tj. gre za sodelovanje med državama in ne njhovima ministrstvom, pristojnima za zunanje zadeve – predlagamo, da se vanj uvrstijo vsi projekti tovrstnega sodelovanja, torej tudi tisti, katerih proračunski uporabniki so druga ministrstva. S tem se bo zagotovila večja transparentnost in boljši vpogled v razvojno sodelovanje med tema državama.

Glede na metodologijo, uporabljeno za presojo Sporazuma in Programa (LFA in merila za evalvacijo – gledati poglavje 4.), Program opredeljuje aktivnosti (projekte) in finančne vire, ne navaja pa specifičnih ciljev oz. pričakovanih rezultatov, ki so predpogoj za doseganje namena razvojnega sodelovanja in s tem za prispevanje k njegovemu (splošnemu) cilju.

Za bolj pregledno, dosledno in uspešno načrtovanje ter izvajanje programa razvojnega sodelovanja je potrebna notranja usklajenost – tj. usklajenost med Programom in Sporazumom. Če izhajamo iz metodologije LFA (gledati sliko 4.1), morata Sporazum in Program identificirati potrebe, sredstva in vire za izvedbo aktivnosti. Aktivnosti morajo imeti nadalje definirane specifične cilje in z njimi povezane pričakovane rezultate, katerih udejanjenje je pa predpogoj za doseganje namena in prek tega splošnega cilja razvojnega sodelovanja. Omenjeni elementi hierarhije LFA so *potreben*, a ne *zadosten predpogoj* za zagotovitev uspešnosti programa. Ob pregledu Programa ugotavljamo, da izbrani projekti ne odražajo v celoti neposredno ciljev razvojnega sodelovanja, navedenih v Sporazumu. Kot podlaga za izbrane projekte so sicer navedeni cilji kot so krepitev gospodarske in družbene infrastrukture, varstvo okolja ter razvoj kakovostne turistične ponudbe in ekoturizma, četudi vsi ti niso navedeni kot cilji ali prednostna področja v Sporazumu. Največ projektov, navedenih v Programu za obdobje 2016-2017, tudi tistih z visoko vrednostjo,

³³ Vir: Uradni list RS 2009 - Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju

³⁴ Vir: Program mednarodnega razvojnega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Črno goro za obdobje 2016 do 2017

spada pod področje varstva okolja. To je sicer pozitivna sprememba od Programa za obdobje 2013-2015, kjer je bilo največ projektov s področja turizma in prostega časa, ki v Sporazumu ni naveden kot eden izmed ciljev razvojnega sodelovanja, a večji del ciljev iz Sporazuma ostaja nepokritih.

Tako projekti, navedeni v Programu, kot tudi cilji v Sporazumu so skladni z namenom programa, kar je glede na njegovo širino (gospodarski in socialni razvoj ter doseganje razvojnih ciljev) razumljivo. Kot omenjeno zgoraj, potrebe, pričakovani rezultati in splošni cilj razvojnega sodelovanja iz Sporazuma ali Programa niso razvidni, zaradi česar jih ne moremo vrednotiti.

Iz zgornjega sledi, da se iz strateških dokumentov, ki urejajo razvojno sodelovanje med RS in Črno goro, ne da razbrati ustreznega logičnega okvirja življenjskega cikla programa, tisti, ki obstaja, pa ne izkazuje zadostne usklajenosti oz. doslednosti med kategorijami logičnega okvirja. Tovrstne pomanjkljivosti logičnega okvirja predstavljajo težavo ne le v smislu spremljanja in evalviranja rezultatov pač pa tudi za samo doseganje zastavljenih ciljev.

Priporočilo: Skladno z zgornjo ugotovitvijo predlagamo ponovno preučitev števila, hierarhije in vsebine strateških dokumentov, ki urejajo področje razvojnega sodelovanja in mednarodne razvojne pomoči RS Črni gori. Konkretno, in upoštevajoč priporočila iz smernic za izvajanje razvojne pomoči Evropske komisije³⁵, predlagamo tri-nivojsko strukturo strateških dokumentov ter prilagoditev vsebin Sporazuma in Programa po naslednjem ključu:

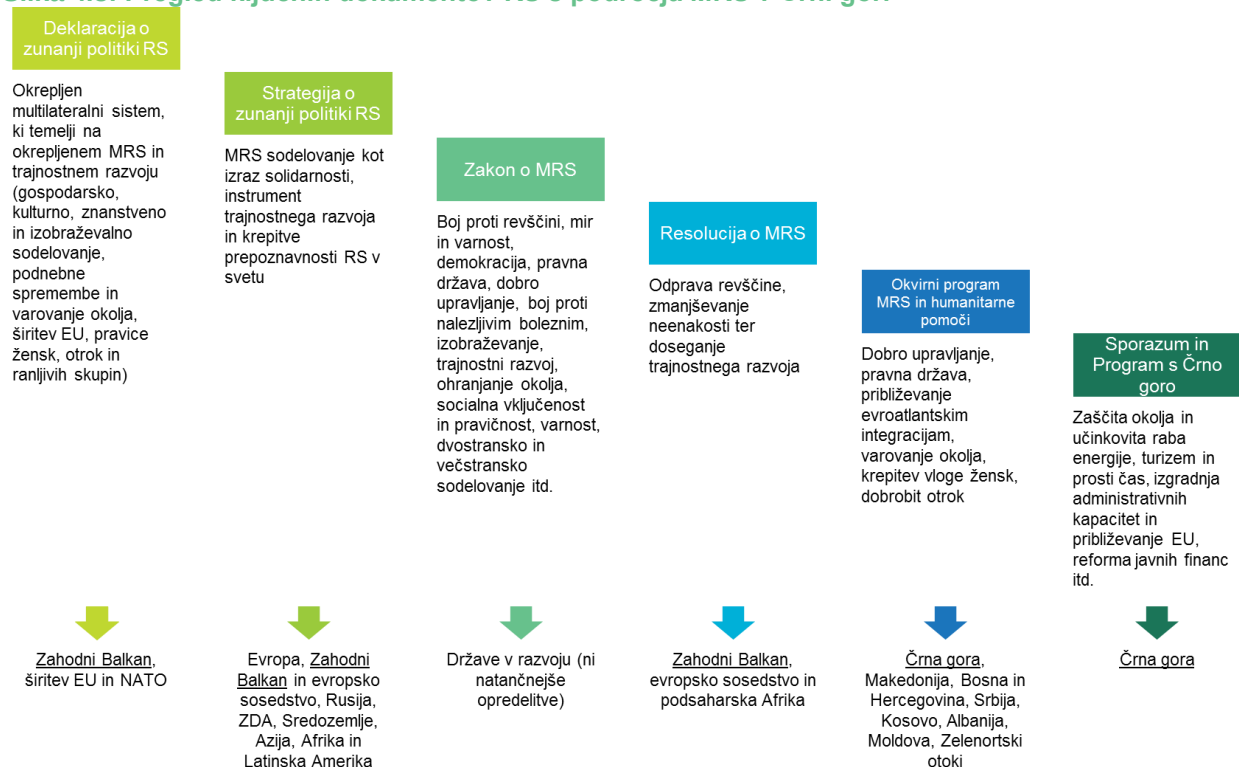
- (1) **Sporazum:** vsebuje splošni cilj in namen mednarodnega razvojnega sodelovanja ter na podlagi tega opredeljuje kazalnik(e) vpliva. Navaja tudi 3-4 prednostna področja, kot so na primer izobraževanje, okolje, pomoč pri približevanju EU in človekove pravice ter enake možnosti. Pri opredelitvi prednostnih področij in ciljev se upošteva zunanjo usklajenost, tj. skladnost z razvojnim načrtom Črne gore, s strategijo o zunanji politiki RS, z zakonom o MRS itd. (gledati poglavje 4.2.2. spodaj). Sporazum mora biti hkrati dovolj splošen, da omogoča veljavnost za obdobje 10-15 let, in dovolj specifičen, da jasno odraža prioritete MRS RS in ne vseh področij razvoja države prejemnice.
- (2) **Strategija:** vsebuje prednostna področja, cilje in pričakovane srednjeročne rezultate ter na podlagi tega tudi opredeljuje kazalnike rezultata. V strategijo so tudi vključene analize, ki služijo kot podlaga za te cilje, to so: analiza deležnikov, identifikacija in analiza potreb oz. problemov, analiza ciljev ter pri tem upoštevanje presečnih tem in prioritet MRS (človekove pravice, enakopravnost spolov in okoljska trajnost). Strategija naj ima srednjeročno obdobje veljavnosti, tj. 5-7 let.
- (3) **Program:** vsebuje vse projekte in aktivnosti mednarodnega razvojnega sodelovanja RS v Črni gori. Program vsebuje tudi vhode / vire, aktivnosti in pričakovane neposredne rezultate projektov ter prek tega opredeljuje kazalnike učinka. Program naj pokriva obdobje 2-3 let.

4.2.2. Zunanja usklajenost

Zunanjo usklajenost smo obravnavali kot usklajenost med Sporazumom, ki ureja razvojno pomoč RS Črni gori, in zunanjimi usmeritvami, strategijami in zakoni. Kot navedeno v Opredelitvi okoliščin izvajanja (gledati poglavje 3), so to: Vizija Slovenije do leta 2050, Strategija razvoja Slovenije (v pripravi), Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, Strategija o zunanji politiki RS, Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju, Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije do leta 2015, Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarne pomoči Republike Slovenije ter Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za obdobje 2013 do 2015 in 2016 do 2019. Na strani prejemnice razvojne pomoči je to še Nacionalni načrt razvoja Črne gore [Nacionalni plan razvoja Črne gore]. V okviru ocenjevanja zunanje usklajenosti ne obravnavamo Vizije Slovenije do leta 2050, saj je le-ta preveč splošna in (po definiciji) premalo povezana z izhodišči MRS RS v Črni gori, da bi lahko preverjali (ne)usklajenost. Prav tako nismo ocenjevali usklajenosti Sporazuma s Strategijo razvoja Slovenije, ki še ni sprejeta.

³⁵ Vir: EC 2004 – Aid Delivery Methods, Project Cycle Management Guidelines

Slika 4.3: Pregled ključnih dokumentov RS s področja MRS v Črni gori



Deklaracija o zunanji politiki RS

Deklaracija navaja deset prednostnih področij in območij zunanje politike RS, med njimi so naslednja štiri (implicitno ali eksplicitno) vključena v ciljih razvojnega sodelovanja med RS in Črno goro v Sporazumu³⁶:

- mednarodno gospodarsko, kulturno, znanstveno in izobraževalno sodelovanje;
- področje podnebnih sprememb in varovanja okolja;
- podpora širitvi Evropske unije in nadgradnja slovenske prisotnosti na Zahodnem Balkanu;
- zavzemanje za pravice otrok, žensk, narodnih manjšin in najbolj ranljivih skupin.

V okviru navedenih štirih prednostnih področij so pokriti vsi cilji Sporazuma, na podlagi česar lahko sklepamo, da je Sporazum usklajen z Deklaracijo o zunanji politiki RS.

Strategija o zunanji politiki RS

Kot država Zahodnega Balkana predstavlja Črna gora eno izmed prednostnih geografskih območij, opredeljenih v strategiji³⁷. Strategija tudi izpostavlja razvojno sodelovanje kot eno izmed področij potrebne okrepitve. Ugotavljamo, da razvojno sodelovanje s Črno goro sicer ne pokriva večine prednostnih področij zunanje politike RS, a je kljub temu s strategijo usklajeno, saj cilji sporazuma odražajo cilje, izražene v strategiji.

Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju

Zakon opredeljuje cilje, ki, kot navedeno v poglavju 3, v večini pokrivajo razvojne cilje tisočletja OZN³⁸ in so kot taki bolj relevantni pri manj razvitih državah z drugačnimi razvojnimi prioritetami kot jih ima Črna

³⁶ Vir: Uradni list RS 2015 – Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije

³⁷ Vir: MZZ 2017 - Slovenija: varna, uspešna in v svetu spoštovana

³⁸ Vir: Uradni list RS 2006 - Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije

gora. Po drugi strani so cilji Sporazuma bistveno bolj konkretni in prilagojeni na politični, družbeni in ekonomski kontekst Črne gore. Neusklajenosti med enim in drugim strateškim dokumentom ni, ugotavljamo pa da je Zakon o MRS v tem primeru manj relevanten za opredelitev ustreznosti intervencijske logike.

Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju

Poleg prednostnih območij in krovnih ciljev, ki so analogni tistim, navedenim v zakonu o MRS, opredeljuje resolucija tudi merila za izbor vsebinsko/tematskih prednostnih nalog³⁹. Dodatno k razvojni usmeritvi in strategiji(-am) države prejemnice najdemo med dejavniki še:

- mednarodni dogovori in standardi ter usmeritve Evropske komisije, OZN in drugih mednarodnih organizacij – to so, prilagajanje podnebnim spremembam, razvoj dobrega upravljanja in izboljšanje institucionalnih zmogljivosti, regionalno sodelovanje in povezovanje, razvoj prometne infrastrukture, ekološko kmetijstvo in zagotovitev ustrezne preskrbe s hrano;
- cilje zunanje politike in strateške razvojne usmeritve slovenske družbe in gospodarstva;
- pozitivne izkušnje s preteklih projektov.

Tako usmeritve mednarodnih institucij kot tudi strategije RS so v veliki meri pri ciljih Sporazuma upoštevane (razliko pri usklajenosti z usmeritvami EU najdemo v poudarku Sporazuma na področju izobraževanja in izpustitvi razvoja prometne infrastrukture ter področja kmetijstva in prehrane). Glede na to, da upoštevanje vseh meril ni predpogoj za zunanjo usklajenost, ter upoštevajoč ugotovitev o usklajenosti z Zakonom o MRS, menimo, da je Sporazum v zadostni meri usklajen z Resolucijo o MRS.

Okvirna programa mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za obdobje 2013 do 2015 in 2016 do 2019

Tudi tadva strateška dokumenta opredeljujeta Črno goro kot geografsko prioriteto mednarodnega razvojnega sodelovanja Slovenije. Kot vsebinske prioritete navajata »krepitev dobrega upravljanja in pravne države s poudarkom na približevanju EU; varovanje okolja s poudarkom na trajnostnem upravljanju voda ter krepitev vloge žensk in skrb za dobrobit otrok.« Cilji Sporazuma se ujemajo s prvima dvema prioriteta, medtem ko tretja prioriteta med cilji ni eksplicitno navedena. Krepitev vlog žensk in skrb za dobrobit otrok se kljub temu lahko vključi v projekte, ki stremijo k drugim ciljem, zaradi česar bomo upoštevanje tega cilja ocenili v okviru poglavja 4.3.3., kjer evalviramo tudi posamezne izvedene projekte. Do nekolikšne neusklajenosti pride pri načrtovanih finančnih sredstvih, saj Okvirna programa navajata 2,7 milijonov evrov sredstev za Črno goro za obdobje 2013 do 2016 (brez sredstev MDDSZ in brez sredstev MIZŠ v letih 2013-2014), medtem ko je bila dejanska poraba v teh štirih letih 5,3 milijona evrov, oz. 4,37 mio brez projektov MIZŠ ali MDDSZ.

Nacionalni načrt razvoja Črne gore

Prednostni sektorji razvoja Črne gore so turizem, energetika ter kmetijstvo in razvoj podeželja⁴⁰. Obenem načrt opredeljuje pet prednostnih nalog, to so znanost in izobraževanje, razvoj malih in srednje velikih podjetij, trg dela, prostorsko načrtovanje in učinkovita država. Četudi posamezni projekti v okviru Programa odražajo prvi dve navedeni strateški prednostni nalogi Črne gore, pa te skladnosti ni, ko gre za cilje Sporazuma; ti namreč dajejo turizmu in energetiki manj poudarka, še manj področju kmetijstva. Cilji Sporazuma so po drugi strani nekoliko bolj usklajeni s prednostnimi nalogami razvoja Črne gore, še posebej na področju izobraževanja in učinkovitosti države. Ugotavljamo, da cilji Sporazuma sicer niso v celoti usklajeni z Nacionalnim načrtom razvoja Črne gore, a je pri tem potrebno več poudarka nameniti področjem, kjer Črna gora izkazuje potrebe po razvojni pomoči in manj črnogorskim prioritetam na področju gospodarskega razvoja.

³⁹ Vir: Uradni list RS 2008 - Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015

⁴⁰ Crna gora Ministarstvo finansija 2013 – Nacionalni plan razvoja 2013-2016

Instrument za predpristopno pomoč – IPA I in IPA II

Vsebinsko sta Sporazum in Program skoraj v celoti skladna s cilji IPA, saj, z izjemo področja prometa ter kmetijstva in razvoja podeželja, pokrivata vsa področja financiranja. Pomembna skladnost je tudi pri aktivnostih, ki se izvajajo, saj se cilji dosegajo zlasti na dva temeljna načina, tj. preko (bilateralne) tehnične pomoči, namenjene usklajevanju črnogorske zakonodaje in javne uprave standardom EU, in pa preko infrastrukturnih projektov (v primeru IPA gre za infrastrukturo na področju prometa, med tem ko sporazum in program podpirata investicije v gospodarsko in okoljsko infrastrukturo).

4.3. Metodološki okvir za pripravo odgovorov na evalvacijska vprašanja

V nadaljevanju je predstavljena evalvacijska matrika, v kateri so prikazana evalvacijska merila, vprašanja in z njimi povezani kazalniki ter viri informacij. Evalvacijsko matriko smo prilagodili na način, da smo evalvacijska merila razdelili v tri skupine: sistem upravljanja, program in projektne aktivnosti. Podrobnejši metodološki okvir skupaj z izračuni oz. opisi kazalnikov je v prilogi 1.

Tabela 4.2: Evalvacijska matrika

Merila	Evalvacijska vprašanja povezana z vsakim merilom v izhodiščih	Kazalniki za vprašanja za vsako merilo	Metode za zbiranje informacij in vir podatkov (v oklepaju)
Sistem upravljanja			
1. Upravljanje programa in upravna ureditev	<i>1.1. Kako kakovostno je upravljanje programa, vključno s spremljanjem in poročanjem, upravljanjem virov in kadrovanjem, finančnim upravljanjem ter sodelovanjem in komunikacijo med deležniki?</i>	▪ K1.1.1 – Zrelost sistema upravljanja MRS ▪ K1.1.2 - Zrelost sistema spremljanja in evalviranja ▪ K1.1.3 – Stopnja zadovoljstva s sistemom komunikacije med deležniki ▪ K1.1.4 – Ocena delovnih obremenitev, povezanih z upravljanjem programa ▪ K1.1.5 – Ocena stroškov, povezanih z upravljanjem programa ▪ K1.1.6 – Zrelost sistema programskega načrtovanja ▪ K1.1.7 – Zrelost sistema izbora projektov	Intervju (zaposleni na MZZ - ZDM) Analiza sekundarnih virov (interni akti MZZ, ki urejajo izvajanje MRS) Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS) Intervju (predstavniki MZZ, MF, MTR in MEI Črne gore) Intervju (izvajalci velikih projektov)
	<i>1.2. Ali so jasno opredeljene vloge in odgovornosti sodelujočih ustanov?</i>	▪ K1.1.2 - Zrelost sistema spremljanja in evalviranja	Analiza sekundarnih virov (interni akti MZZ, ki urejajo izvajanje MRS) Intervju (zaposleni na MZZ - ZDM)
	<i>1.3. Je zagotovljeno ustrezno obvladovanje tveganja, vključno z ustreznim prilagajanjem nepredvidenim razmeram (npr. političnim spremembam)?</i>	▪ K1.3.1 – Zrelost analize sistemskih tveganj	Intervju (zaposleni na MZZ - ZDM)

Program			
2. Ustreznost	2.1. Ali so cilji in dosežki Sporazuma in Programa usklajeni s politikami Črne gore in njenimi strategijami za zmanjševanje revščine?	- K2.1.1 – Stopnja usklajenosti med Sporazumom in Programom ter politikami in strategijami Črne gore za zmanjševanje revščine - K2.1.2 – Delež načrtovanih sredstev iz programa, ki prispevajo k politikam in strategijam Črne gore za zmanjševanje revščine	Analiza sekundarnih virov (Program) Intervju (predstavniki MZZ Črne gore)
	2.2. Ali so cilji Sporazuma in Programa usklajeni s slovensko razvojno politiko?	K2.2.1 – Stopnja usklajenosti med cilji Sporazuma in Programa ter slovensko razvojno politiko	Intervju (zaposleni na MZZ - ZDM) Analiza sekundarnih virov (Zakon, Resolucija, Sporazum, Program) Fokusna skupina z izvajalci in prejemniki koristi MRS
	2.3. Ali so cilji in dosežki usklajeni s potrebami končnih prejemnikov?	- K2.3.1 – Stopnja usklajenosti v razumevanju potreb med MZZ RS in MZZ Črne gore - K2.3.2 – Stopnja usklajenosti v razumevanju potreb med MZZ RS ter izvajalci in ciljnim skupinami MRS - K2.3.3 – Stopnja usklajenosti ciljev in dosežkov Sporazuma in Programa ter potrebami države prejemnice	Intervju (predstavniki MZZ Črne gore in zaposleni na MZZ - ZDM) Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS)
	2.4. V kolikšni meri Sporazum in Program dopolnjujeta instrumente EU v regiji (instrument za predpristopno pomoč (IPA))?	- K2.4.1 – Stopnja usklajenosti in sinergij med cilji Sporazuma in Programa ter drugimi instrumenti EU v regiji (IPA) - K2.4.2 – Obstoje tveganja dvojnega financiranja iz programa in drugih instrumentov EU v regiji (IPA)	Analiza sekundarnih virov (Zakon, Resolucija, Sporazum, Program) Fokusna skupina (izvajalci in prejemniki koristi MRS) Intervju (zaposleni na MZZ - ZDM)
3. Učinkovitost pomoči = učinkovitost upravljanja in zagotavljanja pomoči	3.1. Ali je Program spodbudil lokalno lastništvo, doseganje standardov in normativov EU, uskladitev politik, upravljanje za razvojne rezultate ter vzajemno odgovornost?	- K3.1.1 – Obstoje lastništva in odgovornosti za doseganje učinkov in rezultatov projektov - K3.1.2 – Stopnja sofinanciranja Programa s strani države prejemnice - K3.1.3 – Stopnja sodelovanja države prejemnice v procesu načrtovanja Programa - K3.1.4 – Osredotočenost Sporazuma in Programa na doseganje standardov in normativov EU v državi prejemnici - K1.1.2 - Zrelost sistema spremljanja in evalviranja	Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS) Intervju (predstavniki MZZ, MF, MTR in MEI Črne gore ter zaposleni na MZZ - ZDM) Analiza projektna dokumentacije (Poročilo DAC, poročila izvajalcev) Fokusna skupina (izvajalci MRS v Črni gori) Analiza sekundarnih virov (interni akti MZZ, ki urejajo izvajanje MRS)

		▪ K8.2.1 - Obstoje dejavnikov, ki krepijo oz. zavirajo trajnost	
	3.2. Ali Program krepi usklajenost in dopolnjevanje?	▪ K3.2.1 – Stopnja notranje usklajenosti med opredeljenimi potrebami, cilji Programa in načrtovanimi projekti ▪ K3.2.2 – Stopnja usklajenosti med načrtovanimi in izvedenimi aktivnostmi oz. projekti MRS ▪ K3.2.3 – Jasnost in razumljivost programskih ciljev ▪ K3.2.4 – Osredotočenost ciljev in projektov ▪ K3.2.5 – Komplementarnost in sinergije načrtovanih ciljev in projektov ▪ K3.2.6 – Usklajenost aktivnosti, pričakovanih rezultatov, namena in splošnega cilja Programa	Analiza sekundarnih virov (Zakon, Resolucija, Sporazum, Program) Intervju (zaposleni na MZZ - ZDM) Fokusna skupina (izvajalci MRS v Črni gori) Analiza projektne dokumentacije (podatki o realiziranih projektih) Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS)
4. Skladnost	4.1. Ali neskladje z drugimi politikami preprečuje doseganje razvojnih ciljev ali pa se politike vzajemno krepijo?	▪ K4.1.1 – Stopnja skladnosti in sinergij med cilji Sporazuma in Programa ter drugimi politikami, povezanimi z MRS	Analiza sekundarnih virov (Zakon, Resolucija, Sporazum, Program) Intervju (zaposleni na MZZ – ZDM) Fokusna skupina (izvajalci MRS v Črni gori)
Projektne aktivnosti ⁴¹			
5. Uspešnost	5.1. V kolikšni meri je dosežen namen programa?	▪ K5.1.1 – Stopnja usklajenosti med namenom in cilji Programa ter področji izvajanja ▪ K5.1.2 – Delež javnih izdatkov MRS RS po področjih izvajanja ▪ K5.1.3 – Povprečna višina javnih izdatkov MRS RS za projekte po področjih izvajanja ▪ K5.1.4 – Doseg velikih projektov ▪ K5.1.5 – Stopnja zadovoljstva končnih prejemnikov pomoči velikih projektov z uspešnostjo izvedbe	Analiza projektne dokumentacije (podatki o realiziranih projektih) Intervju (izvajalci velikih projektov) Evalvacijski obisk na terenu (lokacije velikih projektov)

⁴¹ V okviru vrednotenja projektne aktivnosti pri vprašanjih, ki zadevajo »program« obravnavamo vse aktivnosti in projekte, ki so se izvajali v obravnavanem obdobju, in ne le tiste, ki so opredeljene v Programu, ki sta ga podpisali Vlada RS in Vlada Črne gore.

6. Učinkovitost	5.2. Ali rezultati in namen programa prispevajo k zmanjševanju revščine?	▪ K5.2.1 – Obstoje predpostavk, ki zagotavljajo prispevek Programa in projektov k zmanjševanju revščine ▪ K5.2.2 – Delež javnih izdatkov MRS RS za projekte, ki prispevajo k zmanjševanju revščine ▪ K5.2.3 – Delež števila projektov, ki prispevajo k zmanjševanju revščine ▪ K5.2.4 – Mnenje ključnih deležnikov glede prispevka Programa k zmanjševanju revščine ▪ K5.2.5 – Prispevek velikih projektov k zmanjševanju revščine ▪ K5.2.6 – Doseg velikih projektov na področju zmanjševanja revščine	Fokusna skupina (izvajalci MRS v Črni gori) Analiza projektne dokumentacije (podatki o realiziranih projektih) Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS) Evalvacijski obisk na terenu (lokacije velikih projektov) Intervju (izvajalci velikih projektov)
	5.3. V kolikšni meri so bili pri izvajanju programa zagotovljeni pristop, ki temelji na človekovih pravicah, enakost spolov in varstvo okolja?	▪ K5.3.1 – Obstoje meril za izbor projektov, ki zagotavljajo promocijo človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja ▪ K5.3.2 – Delež javnih izdatkov MRS RS za projekte, ki zagotavljajo promocijo človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja ▪ K5.3.3 – Delež števila projektov, ki zagotavljajo promocijo človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja ▪ K5.3.4 – Mnenje ključnih deležnikov glede prispevka Programa na področju človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja ▪ K5.3.5 – Prispevek velikih projektov na področju človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja	Analiza projektne dokumentacije (podatki o realiziranih projektih) Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS) Evalvacijski obisk na terenu (lokacije velikih projektov) Intervju (zaposleni na MZZ - ZDM)
	6.1. Kako učinkovito so bila porabljena razpoložljiva sredstva za doseganje načrtovanih učinkov ali rezultatov v smislu količine, kakovosti in časa?	▪ K6.1.1 – Delež pravočasno zaključenih projektov ▪ K6.1.2 – Delež projektov z optimalno finančno realizacijo ▪ K6.1.3 – Povprečna višina javnih izdatkov za projekte po področjih izvajanja ▪ K6.1.4 – Stopnja zadovoljstva končnih prejemnikov pomoči s kakovostjo izvedbe projektov ▪ K6.1.5 – Stopnja zadovoljstva končnih prejemnikov pomoči velikih projektov z učinkovitostjo izvedbe	Evalvacijski obisk na terenu (lokacije velikih projektov) Intervju (izvajalci velikih projektov) Anketa (prejemniki koristi MRS) Analiza projektne dokumentacije (podatki o realiziranih projektih)

	<i>6.2. Ali dosežki upravičujejo stroške programa in projektov?</i>	▪ K6.2.1 – Razmerje med ocenjenimi stroški upravljanja Programa in javnimi izdatki MRS RS v Črni gori ▪ K6.2.2 – Delež javnih izdatkov velikih projektov za upravljanje ▪ K6.2.3 – Povprečna višina javnih izdatkov na posameznega prejemnika koristi velikega projekta ▪ K6.2.4 – Mnenje udeležencev glede razmerja	Intervju (izvajalci velikih projektov) Analiza projektne dokumentacije (podatki o realiziranih projektih)
	<i>7.1. Ali je dosežen napredek pri uresničevanju glavnih ciljev programa? Kateri kazalniki dokazujejo, da so se začele dogajati načrtovane spremembe?</i>	▪ K7.1.1 – Stopnja prispevka izvedenih projektov k doseganju splošnega(-ih) cilja(-ev) Programa ▪ K7.1.2 – Stopnja napredka pri doseganju splošnega(-ih) cilja(-ev) Programa	Analiza projektne dokumentacije (podatki o realiziranih projektih) Anketa (prejemniki koristi MRS)
7. Vpliv	<i>7.2. Ali so program in projekti vplivali na življenje končnih prejemnikov, tako da so jim omogočili zaposlitev, dostop do dobrin/storitev, prevzem odgovornosti, pridobitev premoženja ali opolnomočenje ter kako so bili doseženi presečni cilji?</i>	▪ K7.2.1 - Število novih zaposlitev kot neposredni rezultat velikih projektov ▪ K7.2.2 - Doseg velikih projektov v smislu izboljšanja dostopa do dobrin in storitev ▪ K7.2.3 - Doseg velikih projektov v smislu povečanja premoženja končnih prejemnikov pomoči ▪ K7.2.4 – Načini opolnomočenja in zagotavljanja odgovornosti prejemnikov koristi projektov glede na opredeljena vsebinska področja izvajanja ▪ K5.3.1 – Obstoje meril za izbor projektov, ki zagotavljajo promocijo človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja ▪ K5.3.2 – Delež javnih izdatkov MRS RS za projekte, ki zagotavljajo promocijo človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja ▪ K5.3.3 – Delež števila projektov, ki zagotavljajo promocijo človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja ▪ K5.3.4 – Mnenje ključnih deležnikov glede prispevka Programa na področju človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja	Intervju (izvajalci velikih projektov, predstavniki MZZ Črne gore in zaposleni na MZZ - ZDM) Evalvacijski obisk na terenu (lokacije velikih projektov) Fokusna skupina (izvajalci projektov MRS v Črni gori) Analiza projektne dokumentacije (podatki o realiziranih projektih)

		▪ K5.3.5 – Prispevek velikih projektov na področju človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja	
8. Trajnost	<i>8.1. Bodo program in projekti še imeli pozitivne učinke, potem ko zunanja podpora preneha?</i>	▪ K8.1.1 – Obstoje orodij za zagotavljanje trajnosti velikih projektov ▪ K8.1.2 – Delež izvajalcev projektov, ki so s strani ciljnih skupin oz. končnih upravičencev po zaključku projektov prejeli povratne informacije o trajnostnih vidikih ▪ K8.1.3 – Delež anketirancev, ki ocenjuje, da imajo Program in projekti MRS RS v Črni gori pozitivne učinke tudi po prenehanju zunanje podpore	Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS) Intervju (izvajalci velikih projektov)
	<i>8.2. Kateri dejavniki bi lahko krepili ali zavirali trajnost – lastništvo / zavezanost ter dejavniki gospodarske / finančne, institucionalne, tehnične, sociokulturne in okoljske trajnosti?</i>	▪ K8.2.1 - Obstoje dejavnikov, ki krepijo oz. zavirajo trajnost	Fokusna skupina (izvajalci MRS v Črni gori)
	<i>8.3. Kakšna je verjetnost, da bodo dosežki na področju človekovih pravic in enakosti spolov ostali vidni po zaključku programa?</i>	▪ K8.3.1 - Obstoje orodij za zagotavljanje trajnosti velikih projektov na področju človekovih pravic in enakosti spolov ▪ K8.3.2 – Uspešnost orodij za zagotavljanje trajnosti velikih projektov na področju človekovih pravic in enakosti spolov	Intervju (izvajalci velikih projektov in predstavniki MZZ Črne gore)
9. Slovenska dodana vrednost	<i>9.1. Kakšno dodano vrednost ima slovenska podpora?</i>	▪ K9.1.1 – Mnenje deležnikov glede dodane vrednosti MRS RS v Črni gori	Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS) Intervju (predstavniki MZZ, MF, MTR in MEI Črne gore)
	<i>9.2. Kakšne so njene posebnosti?</i>	▪ K9.2.1 – Mnenje deležnikov glede posebnosti MRS RS v Črni gori	Anketa (izvajalci in prejemniki koristi MRS) Intervju (zaposleni na MZZ - ZDM) Intervju (predstavniki MZZ, MF, MTR in MEI Črne gore)

5. Ugotovitve in sklepi (odgovori na evalvacijska vprašanja)

5.1. Odgovori na evalvacijska vprašanja

5.1.1. Sistem upravljanja

Evalvacijsko merilo 1: Upravljanje programa in upravna ureditev

Evalvacijsko vprašanje 1.1: *Kako kakovostno je upravljanje programa, vključno s spremljanjem in poročanjem, upravljanjem virov in kadrovanjem, finančnim upravljanjem ter sodelovanjem in komunikacijo med deležniki?*

Sistem upravljanja MRS obstaja, a je pomanjkljiv. Postopki in procesi upravljanja MRS so formalizirani, saj sta tako Strokovni svet kot medresorska delovna skupina opredeljena v zakonu o MRS. Predlog novega zakona sicer upravljanje nekoliko spreminja na način, da obe telesi skladno s priporočili Računskega sodišča nista več opredeljeni neposredno v zakonu, ampak ločeno v posebni uredbi Vlade RS. Tudi način izvajanja bilateralne tehnične pomoči je formaliziran preko posebne Uredbe o izvajanju projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja in programov bilateralne tehnične pomoči. Podrobnejši postopki izvajanja MRS so opredeljeni v internih aktih posameznih organizacij (npr. statuti ustanov). Pomanjkljivosti so na področju razmejitev odgovornosti in dolžnosti v procesu upravljanja MRS, kar se odraža zlasti pri postopkih programiranja, izbora in kontrole projektov, ter upravljanja s tveganji, saj ne obstaja analiza sistemskih tveganj in ukrepov za njihovo obvladovanje.

Delovne obremenitve, povezane z upravljanjem Programa, znašajo 2,18 enot polne delovne moči (PDM) oz. 143.235 EUR na leto (to v štiriletnem obravnavanem obdobju znese skupaj 572.940 EUR). Ocena se nanaša le na trenutne pristojnosti in naloge MZZ in ne upošteva tistih vidikov upravljanja, ki jih zaradi razpršenega sistema izvajanja opravljajo drugi resorji in organizacije (denimo postopki ocenjevanja in izbora projektov na CMSR in MF, postopki izbora štipendirancev na MIZŠ, postopki usklajevanja vsebin v okviru bilateralne tehnične pomoči ipd.). Stroški so sicer primerljivi z deležem podpore za tehnično pomoč v okviru Evropskih strukturnih in investicijskih skladov (10%), a se zdijo relativno visoki, če upoštevamo vse pomanjkljivosti, izpostavljene v okviru tega evalvacijskega poročila.

Priporočilo: Vse navedeno predstavlja dodaten izziv v luči omejenih (oz. pomanjkljivih) kadrovskih in drugih virov MZZ kot organa, pristojnega za upravljanje politike MRS. Skladno s priporočili iz tega evalvacijskega poročila (gledati poglavje 6.) je vse dodatne naloge in pristojnosti s področja upravljanja, programiranja, izbora, spremljanja in evalviranja potrebno ustrezno ovrednotiti tako z vidika delovnih obremenitev kot stroškov.

Sistem komunikacije in odnosov med deležniki le-ti ocenjujejo zelo pozitivno. Rezultati anketnega vprašalnika kažejo, da so zadovoljni tako z odzivnostjo, dostopnostjo in pogostostjo komunikacije kot tudi kakovostjo pridobljenih informacij. Le en anketiranec je izkazal relativno nezadovoljstvo z vsemi štirimi obravnavanimi vidiki.

Sistem spremljanja in evalviranja obstaja, a je pomanjkljiv. Pri sistemu spremljanja in evalviranja gre za procesni vidik merjenja napredka projektov in programa kot celote v razmerju do vzpostavljenega logičnega okvirja kot osnove za izvajanje MRS. Sistem obsega tako vidik izvajanja (tega opredeljujejo problemi/potrebe, sredstva in viri in konkretne projektne aktivnosti oz. učinki projektov) kot tudi vidik napredka pri izvajanju in doseganje rezultatov (glede na specifične cilje, namen in splošni cilj Programa). Spremljanje se nanaša na sistematično zbiranje podatkov in pregled napredka posameznih projektov oz. aktivnosti ter mora biti utemeljeno na standardiziranem postopku poročanja (npr. letnega) s strani izvajalcev projektov. Spremljanje je praviloma usmerjeno v samo izvajanje (tj. izvajalci poročajo o vložkih, dejavnostih, učinkih projektov, ob zaključku pa tudi rezultatih projektov). Evalviranje temelji na zbranih podatkih in predstavlja sodbo glede uspešnosti, učinkovitosti, ustreznosti, skladnosti, vpliva, dodane vrednosti, trajnosti

in morebitnih drugih vidikov izvajanja projektov oz. Programa. Ta sodba mora temeljiti na preverjenih informacijah in zanesljivih metodah. Evalviranje se lahko opre na statistične metode ali deskriptiven pristop z uporabo teorije sprememb, odvisno od razpoložljivosti in kakovosti podatkov. Sistem spremljanja in evalviranja kot celota mora biti utemeljen na logičnem okvirju, kar pomeni, da mora izvajanje projektov slediti jasni hierarhiji potreb, aktivnosti in ciljev, celoten proces pa mora biti podprt z naborom ključnih kazalnikov uspešnosti (vključno z jasno opredeljenimi viri, ciljnim vrednostmi, odgovornostjo za zbiranje podatkov itd.).

V primeru MRS RS v Črni gori sistem evalviranja urejajo trije ključni dokumenti. Evalvacijska politika določa pristop k evalvacijskemu postopku in prispevek evalvacij k učinkovitosti, uspešnosti in ustreznosti razvojne pomoči ter vzpostavlja standarde kakovosti ter določa pristojnosti in odgovornosti MZZ na področju evalvacije. Evalvacijske smernice vsebujejo podrobnejše usmeritve za izvedbo evalvacij, načela evalvacije, merila in evalvacijska vprašanja ter opredeljujejo strukturo evalvacijskega poročila in kriterije za presojo kakovosti le-teh. Načrt evalvacij opredeljuje, katere evalvacije se izvedejo v danem proračunskem letu, konkretne evalvacijske naloge pa so opredeljene v izhodiščih za evalvacijo, ki so del postopka javnega naročila za izvedbo evalvacije.

Pri sistemu spremljanja so obrazci in postopki za poročanje do MZZ standardizirani od leta 2017 naprej, prav tako so pogodbeno urejene zahteve za poročanje. Elektronski način zbiranja in shranjevanja podatkov je sistematično urejen le v okviru MZZ, za druge deležnike, vključene v izvajanje MRS pa ne. Kljub temu pa je struktura sistema pomanjkljiva, saj ne obstaja enoten način za spremljanje izvajalcev in njihovih rezultatov, kar je zlasti posledica razpršenega izvajanja MRS.

Problem predstavlja tudi neustrezen logični okvir in posledično pomanjkljiv sistem programskega načrtovanja, ki MZZ-ju kot upravljavcu politike MRS močno otežuje sistematično spremljanje in evalviranje.

Priporočilo: Ključna je priprava ustrezne strategije MRS RS v Črni gori, utemeljene na logični hierarhiji potreb, virov, aktivnosti in ciljev ter na ciljih utemeljenih kazalnikov za spremljanje napredka pri izvajanju strategije. Enoten in enostaven sistem spremljanja in evalviranja je zlasti pomemben zaradi omejenih virov (kadrovskih in finančnih), saj standardizirani postopki utemeljeni na logičnem okvirju lahko pomembno prispevajo k zmanjšanju delovnih obremenitev povezanih z zbiranjem in obdelavo podatkov.

Sistem programskega načrtovanja za Črno goro obstaja, a je pomanjkljiv. Pomembna dodana vrednost sistema je ta, da upošteva dejanske potrebe države prejemnice, kar je ključno za izvedljivost projektov in njihovo dolgoročno vzdržnost. Izvedba programa(-ov) je časovno zamejena (na 2- ali 3-letno obdobje) z jasno opredeljenimi viri (določeni projekti so se izvajali izven ciljev programa ali pa so presegali načrtovane vrednosti, a to obravnavamo drugje) in predvidenim postopkom za spremembo programa v primeru odstopanj pri izvajanju.

Ključni problemi sistema so nejasno definirane faze tega procesa, odsotnost upoštevanja notranjih in zunanjih programskih tveganj, ki lahko vplivajo na uspešnost izvedbe programa (ali strategije), ter nesistematično in neuravnoteženo vključevanje deležnikov v proces programskega načrtovanja (vključene so predvsem ustanove, ni pa usklajevanja znotraj širšega kroga sogovornikov). Del problema je tudi pomanjkljiv programsko-strateški okvir, ki ga obravnavamo v okviru evalvacijskega vprašanja 2.2.

Prav nezadostno vključevanje deležnikov in pomanjkljiv programsko-strateški okvir, ki ga obravnavamo v okviru evalvacijskega vprašanja 2.2, imata za posledico necelovitost programskega načrtovanja. Programi o MRS v Črni gori, ki so usklajeni med vladama obeh držav, opredeljujejo konkretna področja razvojnega sodelovanja, projekte in njihove vrednosti. Ker gre za večletno načrtovanje, so vnaprej znani večji infrastrukturni projekti, medtem ko so pri bilateralni tehnični pomoči in aktivnostih NVO navedena zgolj namenska sredstva. Za slednje razpise objavi MZZ, medtem ko za bilateralno tehnično pomoč črnogorska stran oz. delovne skupine za posamezna pogajalska poglavja izrazijo potrebe sproti. Bilateralna tehnična pomoč se torej izvaja razpršeno in na ad-hoc osnovi, pri čemer se vsak resor posebej odziva na potrebe države prejemnice.

Program je tako v večini zasnovan na podlagi projektov, ki jih koordinira in katerih proračunski uporabnik je MZZ – izjema so UNIDO projekti v Programu za obdobje 2013-2015, ki predstavljajo proračunsko postavko MGRT, ter svetovanje in prenos znanja na področju obrambe v obdobju 2016-2017, katerih proračunski uporabnik je MORS. Program po drugi ne navaja projektov drugih ministrstev, kot so aktivnosti na področju izobraževanja (štipendije in oprostitve šolnin, v pristojnosti MIZŠ in MDDSZ), svetovanje na področju obrambe (velja za Program 2013-2015, v pristojnosti MORS), projekt RRA Severne Primorske 'Vina Balkana in Jadrana' (v pristojnosti MGRT) kot tudi tistih vrednosti projektov CEF, katerih proračunski uporabnik je MF.

V sam proces programskega načrtovanja slovenski izvajalci MRS niso sistematično vključeni, posledično pa med seboj niso usklajeni in pri izvedbi projektov ne sodelujejo dovolj. Sodelovanje sicer poteka na ad-hoc ravni (zlasti med ustanovami), a ne obsega vseh relevantnih deležnikov, vključenih v proces znotraj RS. MZZ bi lahko te težave premostil z organizacijo rednih sestankov vseh izvajalcev MRS.

Priporočilo: Glede na to, da Program po definiciji opredeljuje celotno mednarodno razvojno sodelovanje med RS in Črno goro – tj. gre za sodelovanje med državama in ne njihovima ministrstvom, pristojnima za zunanje zadeve – bi moral obsegati vse projekte in aktivnosti, ki se v okviru MRS RS izvajajo v Črni gori, torej tudi projekte, ki jih financirajo drugi proračunski uporabniki. S tem se namreč zagotavlja večja osredotočenost pomoči, transparentnost in boljši vpogled v razvojno sodelovanje RS v Črni gori.

Ugotavljamo tudi, da so sredstva RS, namenjena mednarodnemu razvojnemu sodelovanju, tako omejena, da je vprašljiva smotrnost parcialnega strateškega pristopa po državah. Kot možna rešitev se ponuja regionalna strategija (npr. za regijo Zahodnega Balkana), ki bi opredelila strateške prioritete na visoki ravni in cilje po državah, upoštevajoč razlike v stopnji napredka med njimi.

Sistem izbora projektov obstaja, a je pomanjkljiv. Za nevladne organizacije je postopek jasno opredeljen, saj se projekti in izvajalci izbirajo na podlagi javnih razpisov. V primeru neposredne potrditve projektov (to velja za CEF, CEP, CMSR) pa je postopek neenoten, nejasen in v določenih vidikih netransparenten.

Skladno z ugotovitvami glede programskega načrtovanja se projekti opredeljujejo »od spodaj navzgor«, tj. z odzivanjem na lokalne potrebe, ki jih sporočijo posamezni izvajalci MRS v sodelovanju s partnerji na črnogorski strani. MZZ Črne gore enkrat letno pošlje poziv vsem institucijam za projektne predloge, med tem ko operativno usklajevanje med določenimi izvajalci (zlasti CEP, CEF in CMSR) in končnimi prejemniki pomoči v Črni gori poteka skozi vse leto. MZZ Črne gore pripravi ožji nabor projektov (tudi na podlagi političnih meril) in ga po potrditvi s strani črnogorske vlade (zaradi sofinanciranja) posreduje slovenski strani, ki nato izbrane projekte ali vsebine uvrsti v program. Izbor projektov tako v določeni meri poteka pred samo potrditvijo Programa, v določenih primerih pa v okviru povsem ločenega procesa usklajevanj.

CMSR še pred potrjevanjem programa (in projektov) izvaja neformalno posvetovanje s pristojnimi resorji, občinami, Direkcijo za javna dela, pa tudi slovenskim veleposlaništvom v Podgorici in MZZ RS⁴². V okviru teh posvetovanj se oblikuje seznam okvirnih predlogov projektov, ki je skladno z zgornjo obrazložitvijo predmet odločanja na ravni Vlade Črne gore⁴³. Po potrditvi seznama projektov s strani črnogorske vlade upravičenci pomoči (bodisi ministrstva, bodisi lokalne skupnosti, odvisno od kapacitet) pripravijo predloge projektov, pri čemer obrazci in zahtevana dokumentacija niso standardizirani, prav tako upravičenci nimajo

⁴² V obravnavanem obdobju je očitno poudarek na razvoju okoljske in turistične infrastrukture v občini Žabljak, kar je deloma tudi posledica političnih prioritete države prejemnice (tj. črnogorske vlade). CMSR sicer vrši pogovore z različnimi občinami v Črni gori, kot so Pljevlja, Rožaje, Mojkovac, Cetinje, Gusinje itd. Kot je bilo izpostavljeno na intervjuju s CMSR je poudarek na Žabljaku med drugim zaradi turističnega potenciala (občina namreč pokriva območje Durmitorja). Na slovenski strani te potrebe usklajuje MZZ preko veleposlaništva RS v Podgorici, kjer so zatrdili, da v prihodnosti geografski fokus ostaja na severu Črne gore, a bi se morali projekti po njihovem mnenju osredotočiti tudi na druge občine.

⁴³ Črnogorski MTR v primeru infrastrukturnih projektov, ki jih izvaja CMSR, s strani lokalnih skupnosti prejme predloge projektov in najprej preveri njihovo izvedljivost in skladnost s črnogorskimi strateškimi dokumenti. Na podlagi tega izdela seznam projektnih predlogov, na podlagi katerega se oblikuje predlog državnega proračuna. Slednji se potrjuje v parlamentu in je podlaga za črnogorsko sofinanciranje projektov. Praviloma se vsi projekti, ki so zreli za izvedbo, potrdijo.

na voljo enotnih formalnih pogojev oz. navodil za pripravo projektov. Posledično CMSR prejme projektne predloge v različnih fazah zrelosti projektne ideje, kar so izpostavili tudi na MTR⁴⁴. CMSR poudarja, da ne delujejo po principu t.i. vezane pomoči (*tied aid*)⁴⁵, ampak opravljajo le funkcijo donatorja, pri čemer vlogo investitorja prevzema država donatorica. Ta interpretacija ne vzdrži presoje, saj v postopkih javnega naročanja CMSR favorizira črnogorske izvajalce in slovenske dobavitelje.

Projektne predloge prejete s strani lokalnih skupnosti, ministrstev ali drugih partnerjev v Črni gori CMSR nato ocenjuje na podlagi neobjavljenih internih meril, pri čemer ohranja stalno komunikacijo s pripravljavci in dopušča veliko mero fleksibilnosti pri dopolnjevanju prijav. Ocenjevalni listi so sicer poenoteni, a podlage za odločanje niso transparentne (označeno je število točk po kriterijih, ni pa znano, na podlagi česa so bile podane ocene, kdo jih je naredil in kdaj se je ocenjevanje izvajalo). Pomanjkanje standardizacije prejemnike (občine) z manjšimi kapacitetami in znanjem za pripravo projektnih predlogov postavlja v neenakovreden položaj, saj ne vedno vnaprej, kaj naj predlog vsebuje, posledično pa tudi nimajo osnove za iskanje morebitne podpore ali pomoči.

Na podlagi ocen CMSR pripravi predlog projektov, ki so zreli za realizacijo in se posledično lahko uvrstijo v program centra, le-tega pa potrjuje svet centra⁴⁶. Za odločanje ima svet centra na razpolago skupno število točk, dodeljenih s strani CMSR, ter dvostranski projektni opis, ni pa skupna vsota točk razdeljena po posameznih kriterijih, niti je ne spremlja argumentacija za njen izračun⁴⁷.

Postopki izbora s strani CMSR niso predmet zunanjega vsebinskega oz. strokovnega nadzora. CMSR je sicer potrjen letni reviziji poslovanja v okviru zunanje revizije Skupine SID banke, ločeni reviziji izvajanja MRS, notranji reviziji SID banke, ni pa vsebinske kontrole nad postopki ocenjevanja projektov in naknadnih postopkov javnega naročanja za odobrene projekte. MF nad CMSR nadzorov ne izvaja.

Končno potrjevanje projektov iz programa CMSR vrši MF-Sektor za mednarodne finančne odnose in ne MZZ, ki ima zakonsko podlago za izvajanje politike MRS RS v Črni gori. Pri tem se MF v celoti naslanja na presojo CMSR in mnenje koordinatorskega sveta (MZZ), tj. nima opredeljenih svojih meril ali standardiziranih postopkov za odločanje. Na podlagi intervjujev s CMSR, MF in MZZ opazimo odsotnost koordinacije in nejasno razdelitev pristojnosti za izvajanje politike MRS RS v Črni gori.

Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da celoten proces izbire projektov (od identifikacije potreb do ocenjevanja in izvajanja) *de facto* vrši CMSR, kar brez ustreznega in celovitega zunanjega nadzora predstavlja tveganje za navzkrižje interesov.

Ko gre za projekte, ki jih v Črni gori izvajata CEP in CEF, je MZZ bolj neposredno vključen v postopke izbora, a le-ti spet niso utemeljeni na vnaprej znanih izločitvenih in izbornih merilih, ampak potekajo ad-hoc, navadno preko pisnega usklajevanja. V primeru projektov, ki jih izvaja CEF, so programi vnaprej usklajeni s črnogorskim ministrstvom za finance, med tem ko so sredstva MRS RS le eden od možnih virov financiranja, za katere se poteguje CEF (v proces so vključeni tudi drugi donatorji, MZZ pa sofinancira tiste projekte CEF, ki jih podpre tudi ameriški Sklad za nove države donatorice⁴⁸).

V primeru bilateralne tehnične pomoči se vsebine opredeljujejo ad-hoc, tj. na podlagi trenutnih potreb (stanje Črne gore v pogajalskem procesu). Na intervjuju z MEI je črnogorska stran izpostavila le željo po

⁴⁴ CMSR je sicer na intervjuju izpostavil, da je minimalna zahteva vsaj pripravljena dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja (PGD), a je bilo naknadno ugotovljeno, da temu ni tako. V primeru gradnje sortirnice odpadkov v Žablaku je namreč izdelava projektne dokumentacije za potrebe pridobitve gradbenega dovoljenja del javnega naročila (kar sodi že v fazo izvajanja) in tako ni mogla biti predmet ocenjevanja predloga projekta.

⁴⁵ Pristop, ko država donatorica črpanje sredstev dodatno pogojuje, denimo s poreklom blaga in storitev ali namenom porabe.

⁴⁶ Svet centra ima 5 članov, in sicer enega predstavnika MZZ (Direktorat za gospodarsko diplomacijo), enega predstavnika MF, 2 predstavnika SID banke in 1 predstavnik sveta raziskovalcev CMSR.

⁴⁷ MF sicer lahko CMSR zaprosi za dodatna pojasnila in dokumente

⁴⁸ Sklad za nove države donatorice (*Emerging Donors Challenge Fund*) je program ZDA, namenjen spodbujanju koordinacije mednarodnega razvojnega sodelovanja ZDA z novimi donatoricami v Srednji in Vzhodni Evropi.

dodatnih horizontalnih vsebinah, ki niso neposredno vezane na posamezna pogajalska poglavja (npr. pogajalske tehnike, upravljanje, tehnike argumentiranja ipd.).

Projekti, ki jih izvaja CEP (razen projektov bilateralne tehnične pomoči), se opredeljujejo na podlagi zbiranja pobud države prejemnice (bodisi neposredno s strani končnih prejemnikov pomoči, bodisi preko črnogorskega veleposlaništva v Ljubljani). Jeseni vsako leto se opravi pregled vseh prejetih pobud in v ožji izbor umesti tiste projekte, ki so skladni s splošnimi usmeritvami MZZ (glede vrednosti, obdobja in vsebine) ter za katerih izvedbo ima CEP razpoložljive kapacitete in znanje. To je podlaga za pripravo kratkih predlogov projektov, ki se posreduje na MZZ RS. Tam poteka interno usklajevanje (med sektorji in tudi z veleposlaništvom v Podgorici) in predvidoma novembra CEP prejme odločitev glede financiranja projektov za prihodnje koledarsko leto. Na tej podlagi se v sodelovanju s končnimi prejemniki pomoči pripravi podrobnejša projektna dokumentacija, ki se ponovno uskladi z MZZ.

V primeru štipendiranja in oprostitev šolnin ne gre za klasičen projekt, saj se aktivnosti izvajajo na podlagi posebnih bilateralnih sporazumov in programov, v okviru katerih se študenti prijavljajo na ciljne razpise za države Zahodnega Balkana.

Splošna ugotovitev je, da MZZ v procesu neposredne potrditve projektov nima opredeljenih skupnih meril za izbor, sam postopek pa ni jasno definiran, standardiziran in formaliziran (poteka različno za vsako od ustanov oz. organizacij in ne upošteva dosledno določil Sporazuma). Obstoječa merila se tudi ne uporabljajo za vse izvajalce in vrste projektov (npr. v primeru CEF, CEP, pa tudi specifičnih vrst projektov kot so bilateralna tehnična pomoč, štipendiranje, oprostitev šolnin), kar je posledica necentraliziranega sistema upravljanja, programiranja MRS in izbora projektov. Tak pristop sicer zagotavlja usklajenost s potrebami države prejemnice, a ob odsotnosti jasnih strateških usmeritev in nedosledni uporabi meril za izbor ne zagotavlja usklajenosti s (strateškimi) cilji na višjih ravneh ter skladnosti s Sporazumom in Programom ter predstavlja tveganje za diskrepanco v standardih kakovosti odobrenih projektov.

Priporočilo: MZZ bi kot koordinator MRS moral opredeliti bolj standardiziran način izbora projektov za vse izvajalce, kar pomeni, da upošteva določene izločitvene kriterije (npr. usklajenost s prejemniki pomoči, skladnost s sporazumom ipd.), skupen nabor meril, ki se lahko prilagajajo glede na vrsto projekta (izobraževanje, infrastruktura itd.), pa tudi skupne kazalnike za spremljanje napredka pri izvajanju Programa. Ocenjevanje projektov izvaja MZZ kot organ pristojen za upravljanje politike MRS, saj ne sme prihajati do razlikovanja v zahtevah glede kakovosti med različnimi vrstami upravičencev (razpisi/neposredna dodelitev). V primeru tehnično in strokovno zahtevnih projektov (npr. infrastrukturni okoljski projekti), MZZ lahko alternativno izvede drugi krog ocenjevanja iz ožjega nabora projektnih predlogov. Med merila za izbor projektov bi MZZ moral uvrstiti odpravo revščine, zmanjšanje neenakosti in pospeševanje trajnostnega razvoja v partnerskih državah skladno z Zakonom o MRS, presečne teme (človekove pravice in enakost spolov), varstvo okolja, sodelovanje med lokalnimi skupnostmi (več točk za medobčinske/regionalne projekte), načelo trajnosti skupaj z obrazložitvijo in načinom zagotavljanja trajnosti ter minimalne pogoje za infrastrukturne projekte (ekonomska upravičenost, utemeljena na relevantnih študijah ali analizah; zrelost predloga projekta, npr. idejna rešitev, investicijski program, projektna dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt za izvedbo itd.; študija vplivov na okolje v primeru okoljskih projektov).

V primeru CEP, CEF in CMSR je MZZ vključen v izbirne postopke preko članstva v upravnih odborih oz. svetih ustanov/organizacij, pri čemer je le v primeru CEF članica upravnega odbora hkrati tudi predstavnica pristojnega direktorata MZZ (tj. ZDM). Iz navedenega izhaja da je vloga MZZ kot resorja, pristojnega za izvajanje zakona o MRS, pomanjkljiva, saj v ima pri izboru projektov pogosto le posvetovalno namesto odločevalsko vlogo, posledično pa tudi ne more neposredno vplivati na izvajanje politike MRS RS v Črni gori.

Priporočilo: Problem je rešljiv na način, da naj se v upravne odbore oz. svete ustanov in organizacij imenujejo predstavniki MZZ ZDM, saj se na ta način zagotavlja usklajenost med strategijo, programom in izvedbo le-tega na ravni potrjevanja projektov.

Evalvacijsko vprašanje 1.2: Ali so jasno opredeljene vloge in odgovornosti sodelujočih ustanov?

Skladno z odgovorom na Evalvacijsko vprašanje 1.1 lahko povzamemo, da so postopki in procesi upravljanja MRS formalizirani na nivoju medresorske koordinacije, pomanjkljivosti pa so zlasti z vidika razmejitve odgovornosti in dolžnosti v procesu upravljanja MRS. To se odraža zlasti pri postopkih programiranja, izbora in kontrole projektov, ter upravljanja s tveganji, kjer razpršena odgovornost in pomanjkljivo vključevanje deležnikov (zlasti izvajalcev projektov) predstavlja pomembno tveganje za optimalno doseganje ciljev MRS RS v Črni gori.

Evalvacijsko vprašanje 1.3: Je zagotovljeno ustrezno obvladovanje tveganja, vključno z ustreznim prilagajanjem nepredvidenim razmeram (npr. političnim spremembam)?

Analize sistemskih tveganj ni ne na nivoju sistema, ne na nivoju programskega načrtovanja. To dodatno spodkopava pristop izbora in potrjevanja projektov ter programiranja po načelu »od spodaj navzgor«, ki onemogoča celovito in učinkovito obvladovanje tveganj (bodisi zunanjih, kot so politične spremembe, bodisi notranjih, kot sta fluktuacija osebja in razpršena odgovornost).

Priporočilo: Poleg sistemskih priporočil v okviru Evalvacijskega vprašanja 1.1 je smotno na nivoju MZZ, ki koordinira izvajanje MRS RS v Črni gori, v register tveganj na ravni ministrstva uvrstiti ključna tveganja s področja razvojnega sodelovanja.

5.1.2. Program

Evalvacijsko merilo 2: Ustreznost

Evalvacijsko vprašanje 2.1: Ali so cilji in dosežki Sporazuma in Programa usklajeni s politikami Črne gore in njenimi strategijami za zmanjševanje revščine?

Na podlagi pregleda nacionalnega načrta razvoja Črne gore in intervjuja s črnogorskimi oblastni ugotavljamo, da so projekti usklajeni z nacionalnimi strategijami za zmanjšanje revščine (cilj »socialna vključenost in boj proti revščini«). K tem strategijam največ prispevajo infrastrukturni projekti, v manjši meri tudi štipendije.

Izmed obravnavanih 95 projektov eden neposredno zasleduje cilj zmanjševanja revščine, in sicer projekt "Od okolja do družine – usposabljanje strokovnega kadra, otrok in učiteljev, kampanja ter rehabilitacija otrok iz Črne gore", za katerega RS prispeva 30.000 EUR oz. 0,55% vseh sredstev.

Za več projektov lahko rečemo, da imajo posreden vpliv, predvsem okoljski projekti, večja turistična infrastruktura in štipendije. Okoljski projekti (izgradnja čistilnih naprav in sortirnice, sanacije deponij komunalnih odpadkov, ekološko čiščenje jezer) namreč prebivalstvu območij omogočajo pitno vodo in vodijo do čistejšega okolja, poleg tega posredno spodbujajo razvoj turizma. Razvoj turizma in gospodarsko rast občin spodbujajo tudi večji turistični infrastrukturni projekti, konkretno izgradnja športne dvorane v Žabljaku. Le-ta bo po besedah župana občine vodila do treh novih zaposlitev, kar lahko neposredno vpliva na izboljšanje ekonomskega stanja teh oseb in njihovih družin, preko športnih tekmovanj, turnirjev in prireditev pa projekt spodbuja prihod večjega števila obiskovalcev v občino. Nenazadnje štipendije in oprostitve šolnin omogočajo črnogorskim dijakom in študentom, da se izobražujejo v Sloveniji ter pridobljena znanja in izkušnje uporabijo v Črni gori, zaradi česar bo tveganje revščine za njih nižje.

Upoštevajoč zgoraj navedene projekte, ki imajo potencialni posredni vpliv na zmanjševanje revščine, je višina tovrstnih sredstev MRS RS 4,3 milijonov EUR, kar predstavlja 79% vseh sredstev MRS RS za obravnavano obdobje.

Evalvacijsko vprašanje 2.2: Ali so cilji Sporazuma in Programa usklajeni s slovensko razvojno politiko?

Na podlagi analize sekundarnih virov in fokusnih skupin ocenjujemo, da so cilji Sporazuma in/ali Programa usklajeni s slovensko razvojno politiko; cilji so usklajeni tako z Deklaracijo o zunanji politiki RS in Strategijo o zunanji politiki RS kot tudi z Okvirnim programom mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči RS za obdobje 2013 do 2015 (gledati poglavje 4.2.2. Zunanja usklajenost).

Evalvacijsko vprašanje 2.3: Ali so cilji in dosežki usklajeni s potrebami končnih prejemnikov?

Ministrstvu za zunanje zadeve obeh držav imata v večini usklajeno razumevanje potreb oz. prioritetenih ciljev mednarodnega sodelovanja med RS in Črno goro. Predstavniki MZZ so si enotni pri dveh izmed 17 ciljev Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju RS, in sicer 'usposabljanje administracije in približevanje EU' ter 'projektiranje, gradnja in obnova okoljske infrastrukture'. Predstavniki MZZ RS so kot tretji prioritetni cilj izpostavili vladavino prava, človekove pravice in enake možnosti, medtem ko je za MZZ Črne gore tretje najpomembnejše področje sodelovanja izobraževanje oz. štipendiranje. Prav cilji, povezani z nediskriminacijo in pravno državo, so velikokrat naloga nevladnih organizacij, a je dialog med njimi in črnogorsko administracijo pogosto pomanjkljiv, vir njihovega financiranja pa so v večini druge države donatorice ali instrumenti razvojne pomoči. Relativno šibko vlogo NVO pri MRS gre pripisati tudi pristopu »od spodaj navzgor«, saj nevladne organizacije nimajo tako močne teže kot posamezni vladni resorji ali občine. Navedeni cilj je med drugim tudi edini, pri katerem na podlagi rezultatov ankete ugotavljamo usklajenost v razumevanju potreb med MZZ RS ter izvajalci projektov in ciljnimi skupinami MRS (med drugim so anketiranci med cilje uvrstili še zmanjševanje revščine in lakote ter gospodarski razvoj in reformo javnih financ)⁴⁹.

Priporočilo: MZZ naj še naprej zasleduje cilj zagotavljanja človekovih pravic, enakih možnosti ter vladavine prava in uporablja mehanizem nevladnih organizacij.

Na MZZ Črne gore dodatno ocenjujejo, da so izvedeni projekti popolnoma usklajeni s potrebami Črne gore, pomemben prispevek k zasledovanju nacionalnih strategij ima zlasti bilateralna tehnična pomoč pri pogajanjih o pristopu k EU. Podobno vidijo usklajenost tudi na MZZ RS in 8 od 11 anketirancev, ki so odgovorili na zadevno vprašanje.

Po besedah MZZ Črne gore je tudi geografska osredotočenost projektov usklajena z njihovimi potrebami. V obravnavanem obdobju je bil namreč tako z vidika deleža izplačanih sredstev kot tudi števila projektov poudarek MRS na občini Žabljak. Utemeljitev za to je lokacija na severu države, ki je podpovprečno razvit, in velik potencial za razvoj turizma zaradi naravnih danosti.

Priporočilo: Glede na ugotovitve obiska na terenu je infrastruktura v občini Žabljak vzpostavljena do te mere, da tvori zaokroženo celoto in predstavlja osnovo za nadaljnji razvoj. Zaradi tega predlagamo, da se razvojni projekti v bodoče osredotočijo na druge občine na severu Črne gore, ki se spopadajo z izzivi, ki so znotraj sporazuma in programa opredeljeni kot ključni (okolje, gospodarski razvoj, izobraževanje ipd.). Projekti razvojnega sodelovanja naj tudi spodbujajo medobčinske projekte za zagotovitev širšega dosega koristnikov; tovrstno spodbujanje naj se upošteva kot formalno merilo za izbor projektov (gledati opis meril pri odgovoru na evalvacijsko vprašanje 1.1).

Pri usklajevanju ciljev in potreb države prejemnice v okviru programskega načrtovanja MZZ sicer ne uporablja nobenih posebnih orodij, kot so analiza vplivov na okolje, ekonomska in finančna analiza, analiza enakosti spolov, analiza deležnikov, SWOT analiza⁵⁰, analiza institucionalnih kapacitet prejemnikov, problemska analiza itd.

⁴⁹ Vzorec je sicer premajhen, da bi na podlagi rezultatov lahko delali utemeljene zaključke, saj je na zadevno vprašanje v anketi odgovorilo le 9 anketirancev.

⁵⁰ Analiza prednosti, pomanjkljivosti, priložnosti in nevarnosti.

Priporočilo: Za ključne vidike programa (in bodoče strategije) naj se uporabijo posebna orodja za analizo problemov in oblikovanje (strateških) ciljev.

Evalvacijsko vprašanje 2.4: *V kolikšni meri Sporazum in Program dopolnjujeta instrumente EU v regiji (instrument za predpristopno pomoč – IPA)?*

Vsebinsko sta Sporazum in Program skoraj v celoti skladna s cilji IPA, saj, z izjemo področja prometa ter kmetijstva in razvoja podeželja, pokrivata vsa področja financiranja. Pomembna skladnost je tudi pri aktivnostih, ki se izvajajo; cilji se namreč dosegajo zlasti na dva temeljna načina, tj. preko (bilateralne) tehnične pomoči, namenjene usklajevanju črnogorske zakonodaje in javne uprave standardom EU, in pa preko preko infrastrukturnih projektov (v primeru IPA gre za infrastrukturo na področju prometa, medtem ko Program podpira investicije v gospodarsko in okoljsko infrastrukturo).

Vsebinska skladnost s cilji IPA je zaradi širokega spektra politik, ki ga instrument pokriva, razumljiva in pričakovana. Večji problem predstavlja odsotnost sistemskega pristopa pri programiranju in nejasno definirani cilji Programa, kar onemogoča kontinuirano usklajevanje z aktualnimi aktivnostmi v okviru IPA II. To sicer poteka v okviru t.i. donatorske koordinacije⁵¹. Prav koordinacija različnih oblik pomoči je sicer zahteva uredbe o IPA in ob enem podlaga za programiranje IPA, zato je ta mehanizem smiselno upoštevati tudi v primeru načrtovanja MRS RS v Črni gori.

Z vsebinskega vidika Sporazum in Program pokrivata tudi področja, ki sodijo v okvir programa IPA, zato tveganje za podvajanje naporov in dvojno financiranje obstaja. Zaposleni na MZZ (Sektor za razvojno sodelovanje in humanitarno pomoč) pri svojem delu sicer upoštevajo razpoložljive informacije glede projektov IPA in drugih donatorjev v regiji (tudi na podlagi informacij, ki jih prejmejo iz veleposlaništva RS v Podgorici ter informacij v okviru donatorske koordinacije). Ne glede na navedeno je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da je preprečevanje podvajanja sicer tudi odgovornost države prejemnice, saj RS nima in ne more imeti celovitega vpogleda v celoten nabor projektov množice donatorjev, zato so njene možnosti v smislu preprečevanja dvojnega financiranja omejene.

Evalvacijsko merilo 3: Učinkovitost pomoči

Evalvacijsko vprašanje 3.1: *Ali je Program spodbudil lokalno lastništvo, doseganje standardov in normativov EU, uskladiitev politik, upravljanje za razvojne rezultate ter vzajemno odgovornost?*

Za doseganje čim večje učinkovitosti razvojne pomoči Črni gori je potreben jasen programski okvir z opredeljenimi »SMART« cilji⁵² in njihovimi (pričakovanimi) rezultati in kazalniki uspešnosti. Na podlagi teh ciljev se lahko zagotovi ustrezen sistem spremljanja in poročanja, kar je prav tako ključno za učinkovitost pomoči. Ugotavljamo, da sta trenutni sistem upravljanja in sistem spremljanja in poročanja pomanjkljiva, saj sam programski okvir ne predvideva jasno opredeljenih operativnih ciljev, kazalnikov ipd., na podlagi katerih evaluator lahko sklepa o napredku programa glede na zastavljene cilje (gledati Evalvacijsko vprašanje 1.1).

Poleg ustreznega oblikovanega programskega okvirja, ki je v pristojnosti MZZ RS (gledati tudi Evalvacijsko vprašanje 1.1), je za učinkovitost razvojne pomoči potrebna vzajemna odgovornost (ter posledično tudi lokalno lastništvo) nad projekti in njihovimi rezultati – tako s strani institucije oz. organa kot tudi s strani posameznika, ki je odgovoren za učinkovito in uspešno izvedbo projekta. 'Lastnik' projekta je tako odgovoren za pravočasno izvedbo, za izvedbo znotraj finančnega okvirja ter za doseganje zastavljenih rezultatov. Odgovorni organ, po drugi strani, projekt umesti v svojo/e strategijo/e; za to sta potrebni merili tovrstne skladnosti in opolnomočenja pri izboru projektov, in sicer že v samem programiranju, kar mora

⁵¹ Gre za proces koordinacije znotraj države prejemnice, ki ga vodi Evropska komisija in v katerega se Slovenija vključuje preko veleposlaništva v Podgorici. Ta proces je sicer nekoliko pomanjkljiv, saj so sestanki redki (približno enkrat letno), zato je tako pri presoji skladnosti kot tveganj za podvajanje ali dvojno financiranje potrebno upoštevati širši nabor zbranih informacij iz različnih virov.

⁵² SMART cilji so specifični, merljivi, dosegljivi, relevantni in časovno omejeni – gledati Evalvacijsko vprašanje 1.3.

upoštevati slovenska stran. Ocenjujemo, da so projekti v večini usklajeni s strategijami Črne gore (gledati Evalvacijsko vprašanje 2.3), bodisi s krovno strategijo posameznega resorja (primer MEI), bodisi s strategijami posameznih direktorats oz. področij resorja (primer MTR). Pri večini projektov opažamo ustrezno lastništvo nad projekti s strani posameznikov. Lastništvo je bolj jasno razvidno predvsem pri infrastrukturnih projektih s področja upravljanja okolja, pri katerih je imenovana projektna skupina, sestavljena iz nosilcev iz MTR, iz občine in s strani izvajalca. Člani te skupine so odgovorni za projektni razpis, projektno zasnovo, plačila, komunikacijo, reševanje težav ipd. Pri bilateralni tehnični pomoči je sogovornik na strani Črne gore tudi lastnik 'projekta' in odgovoren za doseg (konkretnih) rezultatov. Jasno lastništvo in odgovornosti za doseganje učinkov in rezultatov projektov vidijo tudi anketiranci (9 od 11 odgovorov), ki nadalje med ključnimi nalogami lastnika rezultatov vidijo diseminacijo rezultatov, spremljanje, poročanje, izvajanje projektov, upravljanje z rezultati, komuniciranje, lokalizacijo rezultatov ter kontinuirano izpopolnjevanje z namenom povečanja učinkovitosti teh nalog⁵³. Na strani koordinatorskega (MZZ) Črne gore v nasprotju s tem nimajo lastnika projektov, ki bi bil odgovoren za njihovo izvedbo, pač pa zgolj sogovornika pri komunikaciji.

Priporočilo: Lokalno lastništvo naj se zagotavlja na sistemski ravni, in sicer kot obvezno polje v standardiziranih obrazcih projektnih predlogov (gledati Evalvacijsko vprašanje 1.1). Pri tem je pomembno, da se črnogorski strani jasno komunicira koncept lastništva, tj. vloge in odgovornosti lastnika projektov, kot tudi njegovo pomembnost za učinkovito izvedbo projektov.

Lokalno lastništvo se zagotavlja tudi preko sofinanciranja s strani države prejemnice, pri čemer v primeru infrastrukturnih projektov ta stopnja znaša praviloma 50%, brez jasnih kriterijev za določitev točne stopnje.

Priporočilo: Določijo naj se jasna pravila za določitev stopnje sofinanciranja (npr. 50% pavšalna stopnja, ki mora biti ekonomsko utemeljena, ali stopnja izračunana na analizi finančne vrzeli).

Mehanizmi za zagotavljanje trajnosti so med projekti zagotovljeni na različne načine in do različne mere (gledati Evalvacijsko vprašanje 8.1), niso pa opredeljeni na programski ravni.

Priporočilo: Mehko pogojevanje in opolnomočenje prejemnikov koristi za uporabo sredstev ali pridobljenega znanja naj se vključi kot merilo za izbor projekta (ter s tem v projektni predlog sam) ter kot obvezen element poročanja.

Nenazadnje je element učinkovitosti tudi trajnost rezultatov, za kar je že v tej fazi izvedb potrebno upoštevanje standardov in normativov EU. Ti se v praksi v večini zasledujejo; pri bilateralni tehnični pomoči gre po definiciji za zasledovanje standardov in normativov EU glede na posamezna pogajalska poglavja, projekti okoljske infrastrukture so potrebni za izpolnjevanje 27. pogajalskega poglavja za pristop k EU, medtem ko usposabljanje notranjih revizorjev upošteva slovenske normative s tega področja, ki so prav tako skladni s predpisi EU. Vseeno opažamo, da projekti standardov in normativov EU ne zasledujejo sistematično, kar bi olajšalo njihovo spremljanje in doseganje.

Priporočilo: Ustrezno naj se dopolnijo merila za izbor projektov, bodisi v splošnem (npr. »Projekt sledi standardom in normativom EU«), bodisi na konkretni ravni (npr. »Projekt ima okoljsko dovoljenje, ki je skladno s predpisi EU«).

Evalvacijsko vprašanje 3.2: Ali Program krepi usklajenost in dopolnjevanje?

Za učinkovitost razvojne pomoči je potreben usklajen pristop k sodelovanju, kar vključuje tako skladnost projektov s potrebami Črne gore, Programom in Sporazumom (ter usklajenost teh treh med sabo), kot tudi enotno razumevanje projektov in Programa med deležniki.

Notranjo usklajenost programa opredeljujemo v okviru analize intervencijske logike (gledati poglavje 4.2.1.).

⁵³ Zaradi majhnega odziva na anketo ti zaključki o lastništvu in odgovornosti nad uspešno izvedbo projektov niso reprezentativni in jih navajamo le ilustrativno.

Ocenjujemo, da so projekti v večini skladni s potrebami Črne gore (gledati tudi evalvacijski vprašanji 2.1 in 2.3), kar je pričakovano glede na pristop »od spodaj navzgor« pri oblikovanju predlogov projektov (gledati Evalvacijsko vprašanje 1.1).

Programi o mednarodnem razvojnem sodelovanju med Vlado RS in Vlado Črne gore so praviloma oblikovani na podlagi že znanih projektov, kar velja predvsem za večje infrastrukturne projekte in usposabljanja CEF, nekoliko manj za aktivnosti bilateralne tehnične pomoči in projekte nevladnih organizacij. Kot ugotavljamo pri Evalvacijskem vprašanju 1.1, so v Programu v večini navedena zgolj področja sodelovanja, za katere je pristojen MZZ, ne pa tudi tista v pristojnosti drugih ministrstev. Izmed projektov višje vrednosti (nad 20.000 EUR) tako niso omenjene štipendije in oprostitve šolnin, svetovanje in prenos znanj na področju obrambe (velja za Program za obdobje 2013-2015) in projekt 'Vina Balkana in Jadrana'. Prav tako niso navedene vrednosti projektov CEF, ko so le-te v proračunski postavki MF. Sledi, da izvedene aktivnosti v okviru mednarodnega razvojnega sodelovanja med RS in Črno goro niso usklajene s Programom.

Priporočilo: Z namenom večje usklajenosti med izvedenimi projekti in Programom, kot tudi boljše jasnosti in transparentnosti, priporočamo vključitev vseh področij in projektov MRS med RS in Črno goro v Program.

Med tem ko so se izvajali projekti, ki niso bili navedeni v Programu, ugotavljamo, da so bili izvedeni vsi projekti iz Programa oz. njegovega aneksa.

Evalvacijsko merilo 4: Skladnost

Evalvacijsko vprašanje 4.1: *Ali neskladje z drugimi politikami preprečuje doseganje razvojnih ciljev ali pa se politike vzajemno krepijo?*

Cilji Sporazuma in Programa so usklajeni z drugimi politikami, povezanimi z MRS, saj so vsi projekti utemeljeni na potrebah države prejemnice v skladu s pristopom »od spodaj navzgor«. Ta skladnost je najbolj očitna na področju evroatlantskih integracij, kjer je bilateralna tehnična pomoč RS v Črni gori prepoznana kot pomembna dodana vrednost pogajalskega procesa, pa tudi z vidika vlaganj v okoljsko infrastrukturo, ki je element pogajalskega poglavja 27 (»Okolje«). Kljub temu ugotavljamo, da pomanjkljiv sistem donatorske koordinacije v Črni gori do neke mere onemogoča doseganje komplementarnosti med aktivnostmi različnih donatorjev, preprečevanje podvajanja in lahko rezultira v učinkih izpodrivanja ali nadomeščanja (gledati Evalvacijsko vprašanje 2.4). Teh učinkov v primeru obravnavanih projektov sicer nismo zaznali, bi pa do njih lahko prišlo zlasti na področju tehnične pomoči in krepitve kapacitet javnega sektorja s strani drugih donatorjev in aktivnosti nevladnih organizacij.

5.1.3. Projektne aktivnosti

Evalvacijsko merilo 5: Uspešnost

Evalvacijsko vprašanje 5.1: *V kolikšni meri je dosežen namen programa?*

Zanesljive ocene, ali je razvojno sodelovanje Republike Slovenije (RS) v Črni gori doseglo tisto, kar je bilo načrtovano – torej splošni cilj, namen in specifične cilje – ni mogoče neposredno podati. Zaradi neobstoja strateškega dokumenta, ki bi na srednji ravni opredelil izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja v Črni gori (gledati tudi poglavje 4.2.1), program nima osredotočenih, jasno opredeljenih in merljivih ciljev, kar predstavlja oviro za pripravo gotove ocene uspešnosti programa. Ne glede na navedeno, smo oceno uspešnosti in učinkovitosti programa pripravili glede na splošni cilj, namen in specifične cilje, ki jih je mogoče razbrati iz obstoječih strateških dokumentov, povezanih z MRS RS v Črni gori, ter na podlagi razprav s ključnimi deležniki.

Namen razvojnega sodelovanja je prispevanje RS k socialnemu in gospodarskemu razvoju Črne gore in njenemu doseganju razvojnih ciljev⁵⁴. Ker gre za širok namen, ki po definiciji zajame vsa področja izvajanja, lahko rečemo, da so le-ta usklajena z namenom programa. Po drugi strani Program o mednarodnem razvojnem sodelovanju (le) delno pokriva 14 ciljnih področij sodelovanja, navedenih v Sporazumu, prav tako ne zajame vseh področij sodelovanja v okviru MRS (gledati tudi evalvacijski vprašanji 1.1 in 3.2 in poglavje 4.2). Sledi, da cilji Programa (programskega dokumenta) niso usklajeni s področji izvajanja.

Na podlagi izvedenih projektov v okviru MRS v obdobju 2013 do 2016 lahko področja izvajanja razdelimo na naslednje kategorije: zaščita okolja in učinkovita raba energije (P1), turizem in prosti čas (P2), izgradnja administrativnih kapacitet in približevanje EU (P3), varnost (P4), javne finance (P5), enakost spolov in nediskriminacija (P6) ter izobraževanje (P7). Kot je prikazano v Tabeli 5.1, je bilo največ sredstev RS namenjenih prvemu področju, in sicer kar 43%, sledita turizem in prosti čas (20%) ter izobraževanje (17%).

Tabela 5.1: Javni izdatki MRS RS po področjih izvajanja, 2013-2016

Področje izvajanja	Skupna vrednost izdatkov (v EUR)	Delež od celotne vrednosti izdatkov	Število projektov	Povprečna vrednost izdatkov (v EUR)
P1 – Zaščita okolja in učinkovita raba energije	2.334.350	43%	8	291.794
P2 – Turizem in prosti čas	1.105.331	20,3%	5	221.066
P3 – Izgradnja administrativnih kapacitet in približevanje EU	189.977	3,5%	60 ⁵⁵	3.166
P4 – Varnost	467.167	8,6%	5	93.433
P5 – Javne finance	272.074	5,0%	8	34.009
P6 – Enakost spolov in nediskriminacija	127.754	2,4%	3	42.585
P7 – Izobraževanje	938.381	17,3%	6	156.397
Skupaj	5.435.034	100%	95	57.211

Vir: Projektna dokumentacija (posredovano s strani MZZ)

Ker Program o mednarodnem razvojnem sodelovanju nima jasno opredeljenih ciljev razvojnega sodelovanja, poleg tega pa vključuje zgolj tiste projekte, katerih proračunski uporabnik je MZZ (gledati Evalvacijsko vprašanje 3.2), bi bila ocena doseganja namena Programa nepopolna glede na celotno MRS med RS in Črno goro. Usklajenost področij izvajanja s cilji MRS lahko ocenjujemo na podlagi ciljev Zakona o MRS, ki so bili identificirani kot najbolj pomembni s strani ministrstev za zunanje zadeve obeh držav (gledati tudi Evalvacijsko vprašanje 2.3). To so zagotavljanje okoljske infrastrukture, usposabljanje administracije kot pomoč pri pristopu v EU, človekove pravice in enake možnosti ter izobraževanje oz. štipendiranje, pri čemer sta bila prva dva cilja izbrana s strani obeh ministrstev za zunanje zadeve, tretji (samo) s strani MZZ RS in četrti s črnogorske strani. Kot razvidno iz tabele 5.1, 77 projektov (81%) zasleduje vsaj enega izmed teh štirih ciljev, kar je predvsem posledica obravnave posamezne bilateralne tehnične pomoči kot samostojen projekt. Vrednostno ti projekti predstavljajo dve tretjini vseh sredstev RS za MRS s Črno goro, pri čemer večji del preostale tretjine spada pod področje turizem in prosti čas.

Za zasledovanje namena gospodarskega in socialnega razvoja Črne gore iz Sporazuma je pomemben tudi širok doseg projektov, tj. čim višje število prejemnikov koristi. Vrste upravičencev, ki jih obravnavamo, so različne. Kjer je mogoče smo izračunali število končnih upravičencev (to se nanaša na infrastrukturo in druge projekte s področja zaščite okolja v področjih 1 in 2, upravičence štipendij in oprostitve šolnin ter udeležence delavnic in rehabilitacij v okviru področja 6). Neposredni upravičenci se nanašajo na projekte bilateralne tehnične pomoči, obrambnega svetovanja in usposabljanj (za notranje revizorje in javne finance ter učitelje v okviru projektov nevladnih organizacij). Poleg tega obstajajo velike razlike z vidika pomena, vpliva in trajnosti projektov, zato številčni podatki sami po sebi niso vedno zgovorni, je pa uporabna njihova primerjava znotraj področij sodelovanja ali vrst projektov.

⁵⁴ Vir: Uradni list RS 2009 - Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju

⁵⁵ Vsaka aktivnost bilateralne tehnične pomoči se šteje kot en projekt, razen v primeru CEP, ko se en projekt nanaša na eno leto izvajanje aktivnosti.

Največji doseg imajo infrastrukturni in drugi okoljski projekti, pri čemer koristnike lahko delimo na tiste, ki imajo od infrastrukture stalno korist (prebivalce občine) in tiste, ki imajo od nje enkratno ali drugače časovno omejeno korist (obiskovalce občine). Število prvih je ocenjeno na maksimalno 48.000⁵⁶, to so prebivalci naselja Vranjina ter občin Žabljak, Šavnik, Mojkovac, Ulcinj in Plav, v katerih so bili projekti na področju okolja izvedeni. Druga skupina koristnikov vključuje tudi obiskovalce teh občin in je zato širša, a težje ocenjena.

Pri štipendijah in oprostitev šolnin, bilateralni tehnični pomoči ter usposabljanjih na področju notranje revizije, varstva okolja, človekovih pravic in opolnomočenja žensk je neposrednih koristnikov sicer manj (gledati tabelo 5.2), a imajo pozitivne posledice lahko zelo širok vpliv. Pri bilateralni tehnični pomoči je npr. koristnik praviloma določen organ s črnogorske strani, a ima vstop Črne gore v EU vpliv na celotno državo.

Tabela 5.2: Doseg projektov glede na področje izvajanja, 2013-2016

Področje izvajanja	Število prejemnikov koristi	Komentar
P1 – Zaščita okolja in učinkovita raba energije	45.700 občanov	Infrastrukturni projekti na področju varovanja okolja v občini Žabljak (3.600 občanov), sanacija deponije v občini Plav (13.100), izgradnja čistilne rastlinske naprave za mesto Šavnik (velja za 400 izmed 2.070 občanov), čiščenje jezera Mojkovac (8.600 občanov), priprava ekološke sanacije področja »Port Milena« v Ulcinju (20.000 občanov). <i>Prejemnikov koristi Akcijskega načrta energetskega sektorja Črne gore ni možno oceniti.</i>
P2 – Turizem in prosti čas	38.600 občanov in obiskovalcev	Otroško igrišče v občini Bar (27.000 občanov in obiskovalcev ustrezne starosti), športna dvorana v občini Žabljak (cca. 3.000 občanov, predvsem šolarjev, in obiskovalcev), ureditev rekreacije na reki Tari v občini Mojkovac (8.600 občanov). <i>Število koristnikov projekta Vina Balkana in Jadrana ni znano.</i>
P3 – Izgradnja administrativnih kapacitet in približevanje EU	740+	181 koristnikov tehnične pomoči skozi CEP (pogajalska poglavja 5, 7, 9, 11, 14, 15, 20, 21, 22, 27 in 28) v letih 2013-2015, 118 koristnikov tehnične pomoči s strani Tržnega inšpektorata RS v letih 2015 in 2016 (poglavje 28), 59 koristnikov tehnične pomoči na področju meroslovja v letih 2013-2016, 46 koristnikov tehnične pomoči s strani Ministrstva za infrastrukturo in prostor v letu 2013 (Poglavje 14), 40 udeležencev usposabljanj za podporo vstopu v NATO, 30 koristnikov tehnične pomoči s strani Carinske uprave RS, ipd. Pri večini koristnikov gre za udeležence delavnic ali usposabljanj.
P4 – Varnost	4	Gre za obrambne svetovalce, katerih vpliva na druge morebitne koristnike na podlagi dostopne dokumentacije ni mogoče oceniti
P5 – Javne finance	261	80 udeležencev CEF usposabljanj za notranje revizorje, 181 udeležencev usposabljanj za izgradnjo kapacitet na področju javnih financ.
P6 – Enakost spolov in nediskriminacija	950	28 udeležencev usposabljanj v okviru projekta 'Krepitev vloge žensk v obrambnem sektorju', 572 koristnikov projekta 'Od okolja do družine' (udeleženci usposabljanj, izobraževanj, delavnic in rehabilitacije), 350 udeležencev usposabljanj in ozaveščevalnih dogodkov ter deležnikov vključenih v posvetovalne procese za pripravo dokumentov v okviru projekta 'Čas je za pravice žensk in enakopravnost spolov v Črni gori' ⁵⁷ .

⁵⁶ Vir: Monstat (2011): Prvi rezultati – popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori

⁵⁷ Pri projektih 'Od okolja do družine' in 'Čas je za pravice žensk in enakopravnost spolov v Črni gori' gre za ciljne vrednosti koristnikov, saj o dejanskem številu prejemnikov koristi nimamo dovolj informacij.

P7 – Izobraževanje 58	238-253	168 oprostitev šolnin, 10 štipendij za celotno obdobje študija, 60-75 štipendij za krajše izmenjave.
-----------------------------	---------	--

Vir: Dokumentacija projektov (posredovano s strani MZZ), Monstat (2011), intervjuji

Z izvedenimi projekti so bili prejemniki koristi v večini zadovoljni.

Evalvacijsko vprašanje 5.2: Ali rezultati in namen programa prispevajo k zmanjšanju revščine?

K zmanjšanju revščine je neposredno prispeval en projekt (1,1% vseh projektov), in sicer 'Od okolja do družine' izvajalca Zavod krog. Njegov vpliv na zmanjševanje revščine je pričakovati predvsem pri aktivnosti humanitarne materialne pomoči socialno ogroženim družinam in šolam v ruralnih območjih na severu države, kot tudi pri rehabilitaciji socialno ogroženih otrok iz teh območij. Finančni prispevek RS k temu (sicer triletnemu projektu) je bil v obravnavanem obdobju 30.000 EUR, kar je 0,55% vseh javnih izdatkov MRS RS v Črni gori.

Dodatno ima na zmanjševanje revščine več projektov potencialen posreden vpliv, predvsem tistih s področja štipendiranja ter turistične in okoljske infrastrukture (gledati Evalvacijsko vprašanje 2.1). Višina sredstev MRS RS za tovrstne projekte je bila v obdobju 2013 do 2016 4,3 milijona EUR, kar predstavlja 78% vseh finančnih izdatkov za obravnavano obdobje. Potencialni doseg teh projektov je 48.000 prebivalcev občin ter cca. 250 koristnikov štipendij ali oprostitev šolnin.

Priporočilo: Za dejanski (ne zgolj potencialni) vpliv na zmanjševanje revščine bi potrebovali poročila o učinkih izvedenih projektov s terena (na primer razlika v številu prenočitev v občini pred in po projektu, razlika v prihodkih od turistične dejavnosti pred in po naložbi ipd.), a tovrstni kazalniki za poročanje pri projektih niso bili zahtevani, niti opredeljeni. Predlagamo, da se za namen spremljanja in evalvacije rezultatov ter s tem bolj učinkovito načrtovanje v prihodnje že v fazi programiranja opredeli tudi ustrezne ciljne kazalnike učinkov za ocenjevanje prispevka k zmanjšanju revščine.

Evalvacijsko vprašanje 5.3: V kolikšni meri so bili pri izvajanju programa zagotovljeni pristop, ki temelji na človekovih pravicah, enakost spolov in varstvu okolja?

Projekti, ki se potrjujejo neposredno v sodelovanju z ustanovami, kot so bilateralna tehnična pomoč ter usposabljanja na področju financ in notranje revizije, nimajo meril za izbor s področja človekovih pravic, enakosti spolov ali varstva okolja. Enako velja za projekte na področju izobraževanja (štipendije za daljše in krajše študijske izmenjave ter oprostitev šolnin) in obrambnega svetovanja. Merila se po drugi strani uporabljajo za infrastrukturne projekte (v večini v izvajanju CMSR) in projekte nevladnih organizacij.

Med merili, ki jih uporablja CMSR, je upoštevano tudi varstvo okolja (skupaj merilo prinaša 13 od 100 točk), in sicer se preverja vpliv projektov na ohranjanje narave in trajnostno rabo naravnih danosti območja, povečanje uporabe obnovljivih virov energije oz. zmanjšanje porabe fosilnih virov energije, zmanjšanje porabe energije, onesnaženosti okolja, količine odpadkov in škodljivih emisij. Poleg tega merila CMSR vključujejo tudi prispevek projekta k izboljšanju življenjskih pogojev, kar obsega tako zaposlenost, stopnjo revščine, človekove pravice in enake možnosti, stopnjo kriminalitete ter razpoložljivost in kakovost bivalnih kapacitet.

Javni razpisi MZZ za izvajanje projektov s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja so po drugi strani eksplicitno namenjeni projektom, ki zasledujejo cilj odprave revščine, zmanjšanja neenakosti in pospeševanja trajnostnega razvoja v partnerskih državah na področju okolja, družbe in gospodarstva. Za eno programsko obdobje se praviloma financira en razvojni projekt v vsaki izmed držav Zahodnega Balkana. Projekti morajo v svojem jedru vsebinsko pokrivati varovanje okolja, krepitev vlog žensk, deklic in mladih ali krepitev zmogljivosti civilne družbe za promocijo človekovih pravic, s čimer je zagotovljeno zasledovanje vsaj enega cilja v obravnavanem evalvacijskem vprašanju. Poleg tega izključitvenega kriterija

⁵⁸ Velja za obdobje 2013-2015, za leto 2016 podatka nismo dobili.

so med merili za izbor vključeni še upoštevanje enakosti spolov in uporaba pristopa, ki temelji na človekovih pravicah (t.i. *Human rights based approach*).

Krepitev enakosti spolov v Črni gori (kar je sicer ena od prioritet razpisa za nevladne organizacije v letu 2016) sicer tako s strani predstavnikov MZZ kot tudi države prejemnice ni prepoznana kot cilj projektov sam po sebi, ampak bolj kot presečna tema, zato se lahko ustrezno upošteva preko meril za izbor projektov.

Izmed izvedenih projektov v Črni gori, eden zagotavlja promocijo človekovih pravic (1,1% vseh projektov), trije enakost spolov (3,2%) in sedem (7,4%) varstvo okolja. Ker gre pri slednjem v večini za večje infrastrukturne projekte, je njihov delež med izdatki MRS RS z 37,6 % bistveno višji, medtem ko deleža izdatkov za projekte s področja človekovih pravic (1,4%) in enakosti spolov (2,4%) ostajata sorazmerno enako nizka. To je tudi skladno z ugotovitvami ankete, saj anketiranci večinoma ocenjujejo, da program pozitivno prispeva k varovanju okolja, da pa je prispevek k človekovim pravicam in enakosti spolov bolj omejen⁵⁹.

Priporočilo: Priporočila v zvezi z merili za izbor projektov so združena v okviru odgovora na Evalvacijsko vprašanje 1.1. Predlagamo, da se skladno z drugimi ugotovitvami iz tega poročila med merila za izbor projektov uvrsti tudi odpravo revščine, zmanjšanje neenakosti in pospeševanje trajnostnega razvoja v partnerskih državah.

Evalvacijsko merilo 6: Učinkovitost

Evalvacijsko vprašanje 6.1: *Kako učinkovito so bila porabljena razpoložljiva sredstva za doseganje načrtovanih učinkov ali rezultatov v smislu količine, kakovosti in časa?*

Projekti MRS RS, ki so se v obdobju 2013-2016 izvajali v Črni gori, so bili časovno in stroškovno glede na dosežene rezultate učinkoviti.

Časovno so bili projekti zelo učinkoviti, saj je bilo kar 89,5% zaključenih v načrtovanem roku (za tri projekte od 95 podatka o datumu zaključka ni⁶⁰). Večina projektov (61%)⁶¹ je tudi zaključenih v okviru predvidenega finančnega načrta (tj. dejanski izdatki MRS RS se od načrtovanih niso razlikovali za več kot 10%), pri čemer je samo en projekt⁶² presegel načrtovano vrednost za več kot 10%, pri preostalih 35 projektih so bili dejanski izdatki nižji od pričakovanih. Pri večini teh projektov gre za bilateralno tehnično pomoč, katero zgornji limit vrednosti določajo sporazumi, saj dejanski stroški (letalske karte, prenočitve ipd.) ne morejo biti natančno predvidene vnaprej. Izvzemši projekte bilateralne tehnične pomoči je bilo v okviru predvidenega finančnega načrta izvedenih 77% projektov.

Glede na področja izvajanja je največ odstopanj od predvidenega proračuna projekta pri izgradnji administrativnih kapacitet in približevanju EU, kar je pričakovano, saj gre tu pretežno za projekte bilateralne tehnične pomoči, ki niso načrtovani vnaprej in se izvajajo glede na ad-hoc potrebe države prejemnice. V ostalih primerih gre večinoma za manjšo stopnjo realizacije od načrtovane, razen v primeru projekta sonaravne sanacije deponije komunalnih odpadkov na Žabljaku, kjer je vrednost projekta presegla načrtovano.

Pričakovano in upravičeno po vrednosti največji projekti sodijo v področji izvajanja zaščita okolja in učinkovita raba energije (P1) in turizem in prosti čas (P2), saj gre tu za večje infrastrukturne investicije,

⁵⁹ Na relevantno vprašanje je odgovarjalo le 19 anketirancev, zato vzorec ni reprezentativen, služi pa kot dodatno pojasnilo ugotovitev, zbranih s pomočjo drugih metod.

⁶⁰ Podatek o dejanskemu zaključku ni razviden za projekt "Od okolja do družine" (izvajalec Zavod Krog), za bilateralno tehnično pomoč na področju meroslovja za leto 2014 (izvajalec Urad RS za meroslovje) in za Usposabljanje na področju javnih financ in centralnega bančništva (izvajalec CEF).

⁶¹ 58 od 95 projektov; pri projektu Usposabljanje na področju javnih financ in centralnega bančništva izvajalca CEF podatek o načrtovani vrednosti projekta iz pridobljene dokumentacije ni razviden.

⁶² Projekt Sonaravna sanacija deponije komunalnih odpadkov na Žabljaku izvajalca CMSR

najmanjša pa v primeru področja P3, kamor sodijo vsi projekti bilateralne tehnične pomoči. Višina javnih izdatkov za projekte v okviru področja varnost (P4) je visoka, saj so tu kot posamezni projekti obravnavani vsi stroški napotitve vojaškega atašeja v Črno goro. V primeru področja izobraževanje (P7) vrednost projekta ni relevantna, saj gre za seštevek več odobrenih štipendij in oprostitev šolnin (ne gre za projekt v klasičnem smislu). Administrativno najbolj zahtevni so projekti bilateralne tehnične pomoči (predvsem zaradi majhne vrednosti), obenem pa so ti projekti prepoznani kot zelo uspešni s strani države prejemnice in izvajalcev.

Primerjave alociranih in izplačanih zneskov po področjih žal ne moremo primerjati z dejanskim zadovoljstvom končnih uporabnikov teh projektov, saj s pomočjo ankete nismo prejeli niti enega odgovora predstavnikov končnih prejemnikov koristi projektov (oz. ciljnih skupin). Po zaključku projektov je sicer zelo težko v vzorec pritegniti to populacijo, zato je najbolj smotrni način za preverjanje zadovoljstva znotraj projektov kot pogodbeni zahteva. MZZ nima vzpostavljenega ustreznega sistema za spremljanje in evalviranje MRS, posledično pa za potrebe evalvacije nismo prejeli zadostnih primarnih podatkov o spremljanju uspešnosti in učinkovitosti projektov ter zadovoljstva končnih prejemnikov koristi. Predpogoj za zanesljivo oceno zadovoljstva je tako enoten okvir in standardiziran nabor kazalnikov, na podlagi katerih lahko izvajalci projektov pripravijo anketne vprašalnike in nato poročajo v okviru rednega projektne poročanja (gledati Evalvacijsko vprašanje 1.1). Ne glede na to pa na podlagi izvedenih intervjujev sicer ugotavljamo, da so projektni partnerji na črnogorski strani izjemno zadovoljni z infrastrukturnimi projekti na področja okolja in turizma, projekti bilateralne tehnične pomoči, izobraževanja in usposabljanja na področja javnih financ ter projekti štipendiranja in oprostitve šolnin, ki pa skupaj predstavljajo kar 91% javnih izdatkov MRS RS v Črni gori v obravnavanem obdobju.

Ocene učinkovitosti projektov sami izvajalci niso preverjali, a je denimo CMSR izpostavil nekaj primerov dobre prakse, med drugim izgradnjo športne dvorane in sortirnice v Žablaku ter rastlinske čistilne naprave za mesto Šavnik. Ugotovitve CMSR so potrdili prejemniki koristi projektov na terenskem obisku. V primeru športne dvorane je proces od odobritve projekta do otvoritve trajal nekoliko več kot eno leto, kar je izjemno hitro glede na to, da je bilo v tem času potrebno tudi pridobiti vsa dovoljenja in izvesti javno naročilo. V primeru sortirnice je pridobivanje dovoljenj trajalo približno 3 mesece, kar je prav tako zelo hitro. Pomemben element učinkovitosti izvedbe je tudi dobro urejeno partnerstvo med slovenskim in črnogorskim izvajalcem del. V Šavniku je bila dinamika realizacije prav tako skladna z načrti.

Evalvacijsko vprašanje 6.2: Ali dosežki upravičujejo stroške programa in projektov?

Vprašanje temelji na kazalnikih, ki merijo stroškovno učinkovitost projektov v smislu upravljanja, dosega in rezultatov. Izračuni temeljijo na podatkih o delovnih obremenitvah in stroških dela glede na poročanje o administrativnih stroških uradne razvojne pomoči (ODA) (gledati prilogo 7).

Za upravljanje Programa RS nameni približno 10% vseh sredstev MRS (tj. izdatkov za projekte in stroškov, ki jih ima MZZ z upravljanjem). Ta odstotek je primerljiv z nekaterimi drugimi programi financiranja (10% je denimo največji delež podpore za tehnično pomoč v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov⁶³), a se bo ta delež ob razširitvi nalog in pristojnosti MZZ, skladno s priporočili tega evalvacijskega poročila, povečal. Največje obremenitve lahko pričakujemo na začetku uvajanja sprememb, v nadaljevanju pa bi dobro strukturiran in delujoč sistem moral zagotavljati tudi večjo stroškovno učinkovitost. Poleg tega prevzem nalog drugih deležnikov in s tem povečanje obremenitev MZZ hkrati razbremenjuje proračune teh organizacij, posledično pa je neto učinek sprememb na javne finance manjši.

Poleg tega večja investicija v nekatere ključne vidike izvajanja programa, kot so nadzor, spremljanje in vrednotenje, zagotavlja transparentnost, odgovornost in namensko porabo sredstev skladno s strateškimi usmeritvami, kar ob upoštevanju sistemskih pomanjkljivosti (gledati odgovor na evalvacijsko vprašanje 1.1) dodatne investicije nedvomno upravičuje.

⁶³ Gledati 119(2) člen Uredbe št. 1303/2013.

Deleža javnih izdatkov velikih projektov za upravljanje, kar je dober pokazatelj učinkovitosti samega izvajanja projektov, ni bilo mogoče izračunati. Za zanesljivo oceno glede javnih izdatkov za upravljanje velikih projektov bi bilo potrebno izvesti podrobno analizo projektne dokumentacije po kategorijah stroškov, kar ni predmet te evalvacije. Poleg tega neposredni stroški projekta ne upoštevajo stroškov izvajanja na strani končnih prejemnikov koristi projektov, ki so zlasti v primeru infrastrukturnih projektov močno vpeti v proces izvajanja. Podrobna analiza izbranih velikih projektov (tudi v smislu stroškovne učinkovitosti) bi lahko bila predmet prihodnjega vrednotenja na področju MRS RS.

Stroškovna učinkovitost projektov v smislu višine javnih izdatkov na posameznega prejemnika koristi velikega projekta je večinoma ustrezna, rezultati analize pa pričakovani. Investicije na področju okolja zahtevajo večji vložek na prejemnika koristi kot enkratni projekti (npr. ekološke sanacije), a ob enem zagotavljajo bolj trajen vpliv (infrastruktura ostane v lasti lokalnih skupnosti). V primeru sortirnice je višina izdatkov na prejemnika nenavadno nizka, a je izračun ob upoštevanju dejanskih uporabnikov (tj. občanov) pokazal, da je znesek višji in primerljiv z ostalimi investicijami.

Na področju turizma in prostega časa sta dva projekta z vidika izdatkov/prejemnika stroškovno zelo učinkovita (otroško igrišče v Baru in upravljanje rekreacije na reki Tari). Izstopajo nenavadno visoki izdatki/prejemnika pri izgradnji športne dvorane, katere ključni uporabniki so otroci v občini.

Tako pri izgradnji sortirnice kot športne dvorane v Žablaku načrtovane kapacitete močno presegajo dejansko uporabo. V primeru športne dvorane je bilo tako predvideno financiranje stroškov vzdrževanja in upravljanja iz naslova prihodkov, ustvarjenih na trgu, kar se še ni zgodilo (stroške krije občina iz proračuna). V primeru sortirnice kapacitete presegajo potrebe občine, saj je bila načrtovana vključitev sosednjih občin (Šavnik, Mojkovac itd.), kar se prav tako (še) ni zgodilo. Posledično tudi ta objekt ne ustvarja zadostnih finančnih tokov, da bi bil samozadosten. Kot pomoč za upravljanje in trženje infrastrukture CMSR izvaja nadaljevalni projekt (nezanemarljive vrednosti), namenjen izboljšanju upravljanja okoljske in turistične infrastrukture.

Bilateralna tehnična pomoč, kjer se vsak obisk, ki ima svoj strošek, obravnava kot posamezen projekt, je stroškovno učinkovit z vidika višine javnih izdatkov na posameznega prejemnika koristi projektov. Skupna vrednost projektov je bila v obdobju 2013-2016 189.977 EUR, število koristnikov pa vsaj 740 (gledati evalvacijsko vprašanje 5.1), kar predstavlja povprečni strošek na koristnika v višini 257 EUR. Koristniki so tu sicer večinoma obiskovalci eno- ali dvodnevni delavnic, kar pomeni, da je obdobje »koriščenja« projekta za njih krajše kot pri usposabljanjih ter izobraževanjih in primerljivo z delavnicami, organiziranimi s strani NVO. Slednje so sicer na posameznika cenejše, kar gre verjetno pripisati večjim številom udeležencev na delavnico; pri bilateralni tehnični pomoči predstavljajo največji strošek leti in prenočišča strokovnjakov.

Na področju varnosti so stroški napotitve obrambnega svetovalca relativno visoki, stroškovne učinkovitosti v smislu izdatkov na prejemnika koristi projekta pa na podlagi razpoložljive dokumentacije ni bilo mogoče oceniti (s strani MORS in trenutnega svetovalca nismo prejeli odgovora). Pri tem se poraja vprašanje, ali se vsi stroški obrambnega svetovalca lahko štejejo kot MRS. Projekt za podporo Črne gore pri vstopanju v NATO na področju varnosti je stroškovno primerljiv z ostalimi projekti, ki obsegajo mehke vsebine (seminarji, usposabljanja, konference ipd.).

Usposabljanja za izgradnjo kapacitet na področju javnih financ, ki jih CEF izvaja regijsko, so stroškovno primerljivi z ostalimi projekti, ki vključujejo mehke vsebine. Nekajkrat dražji so projekti usposabljanj notranjih revizorjev, kar je posledica zelo intenzivnega programa usposabljanj. Kljub temu je razlika v izdatkih na prejemnika koristi tako velika, da bi moral MZZ podporo tovrstnim projektom preveriti na podlagi zanesljivih meril (gledati kazalnik K1.1.7).

Ko gre za presojo izdatkov na prejemnika koristi so stroškovno najbolj učinkoviti projekti, ki jih izvajajo nevladne organizacije. Na področju enakosti spolov in nediskriminacije je denimo projekt CEP nekajkrat dražji od projektov, ki jih izvajajo nevladne organizacije⁶⁴.

Štipendiranje in oprostitve šolnin z vidika izdatkov na prejemnika so med najdražjimi, a je to obenem pričakovano, saj ne gre za klasičen projekt ampak dejansko plačilo stroškov izobraževanja.

Pregled uradnih stroškov in koristi ne kaže stroge meje pri učinkovitosti med večjimi ali manjšimi projekti. Najbolj učinkoviti so (po pričakovanjih) infrastrukturi projekti, k čemur dodatno pripomore velika stopnja fleksibilnosti na strani izvajalcev. Ob upoštevanju administrativnih obremenitev za upravljanje projektov in programa (tudi na strani MZZ) se manjši projekti sicer lahko izkažejo za manj stroškovne učinkovite, a njihova dobra prepoznavnost in uspešnost s strani države prejemnice tovrstne projekte upravičuje kot potrebne in koristne. To velja zlasti za projekte bilateralne tehnične pomoči (ne glede na to, ali jih izvajajo neposredno resorji ali CEP), kjer so sicer administrativne obremenitve precejšnje. Poleg tega v stroških niso upoštevani oportuniteti stroški, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, in skriti administrativni stroški na strani posameznih resorjev.

Priporočilo: Zapletena administracija projektov bilateralne tehnične pomoči je posledica pravil, povezanih z izvrševanjem državnega proračuna, zato bistvene izboljšave niso možne. Kljub temu pa je pri izračunavanju stroškov in poročanju smotno upoštevati tudi oportunitete stroške (dela in administracije), ki jih ne bi bilo, če se resorji ne bi vključevali v aktivnosti, povezane z bilateralno tehnično pomočjo. V povprečju so javni uslužbenci namreč odsotni z delovnega mesta 2 dni, zato strošek delodajalca predstavlja čas odsotnosti, h kateremu je treba prišteti določen delež režijskih stroškov. Predlagamo tudi premislek o možnosti centralizirane koordinacije vseh projektov, tudi bilateralne tehnične pomoči, s strani MZZ.

Evalvacijsko merilo 7: Vpliv

Evalvacijsko vprašanje 7.1: *Ali je dosežen napredek pri uresničevanju glavnih ciljev programa? Kateri kazalniki dokazujejo, da so se začele dogajati načrtovane spremembe?*

Cilji Programa (tj. programskega dokumenta) so nejasno opredeljeni in osredotočeni na področja sodelovanja, katera upravlja MZZ, zaradi česar bi bila ocena uresničevanja njegovih ciljev nepopolna glede na celotno razvojno sodelovanje med RS in Črno goro (gledati tudi evalvacijski vprašanju 1.1. in 5.1). Ciljna področja (celotnega) programa mednarodnega razvojnega sodelovanja med obema državama so po drugi strani razvidna iz 1. člena Sporazuma med Vlado RS in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju (gledati poglavje 4.2.1). Na podlagi analize projektne dokumentacije ugotavljamo, da dva projekta nižje vrednosti (2,1% vseh izvedenih projektov) ne zasledujeta katerega izmed ciljev, opredeljenih v Sporazumu⁶⁵. Njuna skupna vrednost je 5.522 EUR, kar je 0,10% celotnega prispevka za mednarodno razvojno sodelovanje RS v Črni gori v obdobju 2013-2016.

Sledi, da izvedeni projekti zelo prispevajo k doseganju ciljev mednarodnega razvojnega sodelovanja RS v Črni gori. Pri tem je potrebno opozoriti, da gre za zelo širok nabor ciljev, kar zviša verjetnost skladnosti in samo po sebi ni odraz ustreznega programiranja (gledati poglavje 4.2.1).

⁶⁴ V primeru projekta »Krepitev vloge žensk v obrambnem sektorju Črne gore« je bila nevladna organizacija (Ekvilib inštitut) sicer partner v projektu.

⁶⁵ Gre za projekta Mednarodna konferenca ob 50. obletnici ustavnega sodišča Črne gore (izvajalec Ustavno sodišče RS) in MONDEM: Program uničevanja presežkov orožja (izvajalec OSCE).

Evalvacijsko vprašanje 7.2: *Ali so program in projekti vplivali na življenje končnih prejemnikov, tako da so jim omogočili zaposlitev, dostop do dobrin/storitev, prevzem odgovornosti, pridobitev premoženja ali opolnomočenje ter kako so bili doseženi presečni cilji?*

Vpliv izvedenih projektov in programa kot celote na življenje ciljnih skupin (končnih prejemnikov) merimo preko več dejavnikov, med njimi nova zaposlitev, izboljšan dostop do dobrin ali storitev, povečanje premoženja ter opolnomočenje in pridobitev novih sposobnosti ali znanja.

Stopnja vpliva in kombinacija različnih dejavnikov vpliva se glede na vrsto projekta razlikujejo. Spodaj navajamo ocene vpliva na življenje posameznikov glede na področja izvajanja:

- *Zaščita okolja in učinkovita raba energije:* iz novo pridobljene okoljske infrastrukture predstavniki občine Šavnik pričakujejo pet novih zaposlitev, medtem ko bodo v občini Žabljak za upravljanje nove sortirnice in deponije izkoristili obstoječe zaposlene. Izboljšan dostop do čistejšee vode in okolja bo imelo cca. 45.700 občanov, to so vsi prebivalci naselja Vranjina in občin Žabljak, Mojkovac, Ulcinj in Plav ter tisti prebivalci občine Šavnik, ki se bodo priključili na novo čistilno napravo. Omenjene občine bodo kot lastniki in upravitelji pridobljene infrastrukture bogatejši za njeno celotno vrednost – izjema sta občini Mojkovac in Ulcinj, kjer gre za enkratno čiščenje in ne postavitve novih objektov. Opolnomočenje upraviteljev okoljske infrastrukture je predvideno zgolj za občino Žabljak, in sicer v okviru projekta 'Upravljanje okoljske in turistične infrastrukture v javni lasti občine Žabljak'.
- *Turizem in prosti čas:* izmed petih večjih (> 20.000 EUR prispevka RS) projektov s področja turizma in prostega časa so nove zaposlitve predvidene pri enem – gre za tri načrtovane nove zaposlitve kot rezultat izgradnje športne dvorane v občini Žabljak (trenutno je za ta namen na novo zaposlena ena oseba, katere plača se financira iz občinskega proračuna). Tudi na temu področju izvajanja se premoženje poveča občinam in ne končnim koristnikom neposredno, četudi le-ti pridobijo dostop do novih objektov in storitev.
- *Izgradnja administrativnih kapacitet in približevanje EU:* pri posameznih projektih bilateralne tehnične pomoči gre za enkratno sodelovanje med strokovnjakom (svetovalcem) iz Slovenije in zaposlenim v javni upravi Črne gore. Slednji so skozi svetovanje opolnomočeni za pripravo potrebnih dokumentov in/ali pogajanje z EU, skozi projekte se pa ne ustvarijo nove zaposlitve, dobrine, storitve ali druge vrste premoženja.
- *Varnost:* na področju varnosti večinski del vrednosti prispevka MRS RS predstavlja večletno financiranje treh slovenskih obrambnih svetovalcev v Črni gori. Otipljivih rezultatov (premoženje, dobrine, storitve ali zaposlitve) tu ni, so pa skozi svetovanje prejemniki opolnomočeni za izvajanje določenih aktivnosti s področja obrambe.
- *Javne finance:* tu gre za projekte usposabljanj, ki notranjim revizorjem in drugim zaposlenim na področju financ v javni upravi posredujejo potrebna znanja, ki so skladna s standardi in normativi EU. Dejavniki vpliva so torej predvsem opolnomočenje in pridobitev novih sposobnosti, ni pa otipljivega pridobljenega premoženja ali dobrin, niti neposrednih zaposlitev.
- *Enakost spolov in nediskriminacija:* glavne aktivnosti vseh treh projektov s tega področja so razna usposabljanja in delavnice, ki koristnikom posredujejo nova znanja, ne pa (neposredno) povečanega dostopa do dobrin in storitev, niti niso posledica teh projektov nove zaposlitve ali povečano premoženje.
- *Izobraževanje:* štipendije in oprostitve šolnin upravičencem omogočajo dostop do storitev izobraževanja in s tem tudi do novih znanj in kompetenc. Medtem ko povečano premoženje in zaposlitve niso neposredni rezultat štipendij, lahko le-te vplivajo na njiju posredno.

Evalvacijsko merilo 8: Trajnost

Evalvacijsko vprašanje 8.1: *Bodo program in projekti še imeli pozitivne učinke, potem ko zunanja podpora preneha?*

Glavna vira trajnosti, in s tem zagotavljanja pozitivnih učinkov projekta tudi po prenehanju podpore, sta mehko pogojevanje in opolnomočenje prejemnikov koristi. Slednje izvajalci projektov zagotavljajo

predvsem preko različnih usposabljanj in izobraževanj, pri dveh novih naložbah gre za samostojen projekt za upravljanje z novo pridobljeno infrastrukturo (gledati Evalvacijsko vprašanje 7.2).

Pri večini infrastrukturnih projektov tovrstno opolnomočenje sicer ni predvideno, kar je bilo s strani MTR tudi izpostavljeno kot težava preteklih programskih obdobj. Po besedah predstavnice direktcije za komunalni razvoj se je veliko občin v preteklosti srečevalo s težavo nezmožnosti vzdrževanja pridobljene infrastrukture in najemanja (dragih) tujih strokovnjakov v ta namen. V začetku leta 2017 je omenjeno ministrstvo uvedlo Zakon o upravljanju komunalnih voda, ki občine zavezuje k prevzemu odgovornosti nad lastništvom, vzdrževanjem in upravljanjem nove infrastrukture; le-ta bo po navedbi MTR omenjeno težavo odpravil.

Izvajalci MRS RS za namen zagotavljanja trajnosti učinkov projektov lahko uporabijo tudi mehko pogojevanje. Pri usposabljanjih notranjih revizorjev, na primer, morajo le-ti podpisati pogodbo, kjer se zavežejo, da v opredeljenem obdobju ne bodo zapustili svojega delovna mesta.

Priporočilo: Orodje mehkega pogojevanja ostaja v večini neizkoriščeno in priporočamo, da se ga pri svojem izvajanju poslužuje več izvajalcev. Dodatno predlagamo uvrstitev elementa trajnosti, skupaj z aktivnostmi, ki bodo to trajnost zagotovile, med merila za izbor in poročanje projektov (gledati Evalvacijsko vprašanje 1.1).

Evalvacijsko vprašanje 8.2: *Kateri dejavniki bi lahko krepili ali zavirali trajnost – lastništvo/zavezanost ter dejavniki gospodarske/finančne, institucionalne, tehnične, sociokulturne in okoljske trajnosti?*

Trajnost projektov lahko spodbujajo ali zavirajo številni dejavniki, od okoljskih (naravne nesreče, vremenske ujme ipd.) in sociokulturnih (stavke in protesti, izseljevanje ljudi iz območij, kjer se izvajajo projekti, demografske spremembe), pa do finančnih (nezmožnost sofinanciranja s strani Črne gore, bodisi na državni bodisi na občinski ravni, slaba finančna vzdržnost projekta zaradi premajhnega povpraševanja po novih storitvah s strani ciljnih skupin) in institucionalnih (visoka fluktuacija kadrov, menjavanje županov in politik).

Dejavniki, ki spodbujajo trajnost rezultatov projektov MRS RS v Črni gori, so predvsem pristop »od spodaj navzgor« (s katerim RS neposredno odgovarja na potrebe države prejemnice), lokalno lastništvo nad projekti (gledati Evalvacijsko vprašanje 3.1) ter tudi sam proces predpristopnih pogajanj Črne gore, zaradi katerih so projekti bilateralne tehnične pomoči (pa tudi okoljski projekti) praviloma zelo ciljno usmerjeni.

Koordinator MRS v Črni gori se sicer sooča z visoko fluktuacijo kadrov, tudi tistih, ki so v skupnem odboru MRS Črna gora – Slovenija, kar vodi do neučinkovitosti, lahko tudi nepravilnosti, pri postopkih odločanja. Sorodna težava so volitve in menjava županov, ko po besedah enega izmed izvajalcev pogosto pride do zaustavitve projekta. Dodatno je pri trajnosti učinkov infrastrukturnih projektov pogosto problem nezmožnost upravljanja z novim objektom in/ali njegovim vzdrževanjem (gledati Evalvacijsko vprašanje 8.1). Drugih dejavnikov, ki bi lahko zavirali trajnost, izvajalci niso opazili oz. izrazili (niti v okviru rednega poročanja, niti na fokusni skupini).

Evalvacijsko vprašanje 8.3: *Kakšna je verjetnost, da bodo dosežki na področju človekovih pravic in enakosti spolov ostali vidni po zaključku programa?*

Izmed 95 projektov trije zasledujejo cilj zagotavljanja človekovih pravic in/ali enakosti spolov neposredno. Pri teh gre za v večini za usposabljanja in delavnice, v manjši meri so izvajalci tudi sodelovali pri pripravi smernic in drugih dokumentov ter kampanjah in dogodkih.

CEP, izvajalec usposabljanj za krepitev vloge žensk v obrambnem sektorju, in nevladni organizaciji (Zavod krog in Ekvilib inštitut), ki sta izvajali preostala dva izmed zgoraj navedenih projektov, kot dejavnike, ki bodo zagotavljali trajnost rezultatov projektov med drugim navajajo naslednje:

- prenos novo pridobljenega znanja – bodisi na otroke (s strani učiteljev), bodisi na zaposlene v javni upravi (s strani strokovnjakov);

- opolnomočenje strokovnega kadra ter učiteljev za delo z otroki (Zavod krog) in za svetovanje na področju enakopravnosti spolov (Ekvilib inštitut);
- vključitev lokalnih deležnikov v pripravo temeljnih dokumentov in uporaba pripravljenih študij in pravnih podlag v postopku institucionalizacije enakopravnosti spolov;
- zaveza k vključitvi enakopravnosti spolov v bodoče aktivnosti obrambnega sektorja;
- vključitev (moških) odločevalcev v usposabljanja za enakopravnost spolov.

Ocenjujemo, da so navedeni mehanizmi za zagotavljanje trajnosti rezultatov projektov ustrezni.

Uspešnosti zagotavljanja trajnosti projektov ne moremo ocenjevati, saj se je projekt končal (še)le v drugi polovici leta 2016 (primer Ekvilib inštituta) oz. podatkov o dolgoročnih učinkih izvedenih projektov ni (primer projekta Zavoda krog in CEP).

Priporočilo: Ocenjevanje dosežkov po zaključku projektov je pogosto težavno, saj praviloma ne gre za obvezno poročanje, poleg tega pa se zaradi zamenjave kadrov pogosto izgubi določen del informacij na strani končnih prejemnikov koristi projektov. Za lažje spremljanje in vrednotenje dejanskega (dolgoročnega) vpliva programa MRS RS na človekove pravice in enakost spolov – ter s tem tudi bolj učinkovito programsko načrtovanje – predlagamo naknadno poročanje o rezultatih projekta s strani izvajalcev projektov v petem letu po prenehanju prejemanja podpore. Možen pristop je izvedba telefonskega intervjuja s kontaktno osebo ali nosilcem lastništva projektov oz. ankete med upravičenci koristi projektov. Prihodnje evalvacije lahko vključujejo tudi pregled trajnosti ključnih projektov v daljšem časovnem obdobju.

Evalvacijsko merilo 9: Slovenska dodana vrednost

Evalvacijsko vprašanje 9.1: Kakšno dodano vrednost ima slovenska podpora?

Po mnenju Črnogorcev največjo prednost predstavljajo zgodovinska, jezikovna, kulturna in upravno-administrativna bližina in povezanost obeh držav. Kot pomembno dodano vrednost lahko izpostavimo še fleksibilnost (tako pri načrtovanju projektov kot pri njihovi izvedbi) ter odzivanje na lokalne potrebe.

Na MTR so izpostavili inovativnost okoljskih projektov v črnogorskem kontekstu, saj slovenski izvajalci pomembno prispevajo k prenosu novih tehnologij in dobrih praks na črnogorski trg. Slovenski izvajalci pri svojem delu tudi močno sledijo načelu trajnosti projekta in projektnih učinkov, kar pomeni, da v državi ostanejo vse dokler ni dosežena zadovoljiva raven kakovosti. Kot izjemno koristno je več sogovornikov na črnogorski strani izpostavilo fleksibilnost in učinkovito vodenje infrastrukturnih projektov, vključno s postopki javnega naročanja za izbiro dobaviteljev in izvajalcev (to se nanaša predvsem na projekte CMSR).

Na MEI so z vidika izvajanja bilateralne tehnične pomoči izpostavili dodano vrednost slovenskega pristopa zlasti v smislu fleksibilnosti in odzivnosti na črnogorske potrebe, horizontalnega pristopa (tj. projekti pokrivajo vse resorje in politike, ki so predmet predpristopnih pogajanj), izkušnje iz slovenskega pogajalskega procesa in pa dobro razumevanje lokalne zakonodaje in administrativnih praks. Razlik v kakovosti glede na izvajalca (tj. neposredno s strani resorjev ali preko CEP) niso zaznali.

Veliko dodano vrednost na črnogorskem MZZ vidijo tudi na področju štipendiranja, saj je študij v Sloveniji glede na druge države v EU geografsko in cenovno dostopnejši.

Podobne rezultate kaže analiza ankete, v kateri so anketiranci izpostavili zlasti kontinuirano sodelovanje z vsemi deležniki ter kakovost prenosa znanja in informacij. Posebna dodana vrednost se po mnenju anketirancev ustvarja tudi preko zagotavljanja lokalnega lastništva nad rezultati projektov in uporabljenih mehanizmov za zagotavljanje trajnosti projektov (npr. lokalizacija rezultatov, vzpostavitev pravnih podlag za izgradnjo institucij in nadaljnje usposabljanje ipd.).

Evalvacijsko vprašanje 9.2: Kakšne so njene posebnosti?

Kljub majhnosti in omejenim sredstvom je Slovenija prepoznana kot ena najpomembnejših donatoric v državi. Po mnenju črnogorskega MZZ in MTR slovenski projekti namreč zapolnjujejo vrzel pri financiranju projektov, ki so po obsegu in vrednosti nekoliko manjši, s čimer pomembni projekti na lokalni ravni lahko izpadejo. Veliki donatorji, kot sta Nemčija ali ZDA, namreč praviloma financirajo zgolj velike infrastrukturne projekte, vredne več milijonov EUR.

Posebnost bilateralne tehnične pomoči, ki jo Slovenija nudi Črni gori v okviru MRS, je enostavnost instrumenta in hitrost postopkov (v primerjavi z denimo IPA projekti, ki zahtevajo bistveno več časa za pripravo in izvedbo, tuji strokovnjaki pa v državi ostanejo dlje časa in so aktivno vključeni v delo resorjev).

Infrastrukturni in drugi projekti v Žabljaku so specifični tudi zaradi dobrih, prijateljskih odnosov med občino in RS, kar bistveno olajša usklajevanje predlogov projektov in samo izvedbo.

Anketiranci kot specifiko (in hkrati dodano vrednost) slovenskega razvojnega sodelovanja v Črni gori izpostavljajo še prilagajanje dejanskim potrebam prejemnikov pomoči ter poznavanje črnogorskega okolja in družbe.

5.2. Nerazrešene težave in prepreke v postopku evalvacije

Ključno težavo pri evalvaciji je predstavljala nestandardizirana in pomanjkljiva projektna dokumentacija, ki je služila za pripravo ocene oz. izračun večjega števila kazalnikov. Pri pripravi odgovorov na evalvacijska vprašanja smo to težavo reševali s triangulacijo, kar pomeni, da smo uporabili več metod za pridobitev zahtevanih podatkov (poleg analize dokumentacije še denimo intervju in fokusno skupino).

Poenoten način poročanja od leta 2017 naprej na MZZ (ne pa tudi pri ostalih financerjih) bo ta problem v določeni meri odpravil, kljub temu pa ostajajo težave s presojo vplivov projektov in programa, saj ni opredeljen jasen logični okvir, posledično pa sistem spremljanja in evalviranja ne temelji na jasni hierarhiji potreb, aktivnosti in ciljev ter ne vključuje nabora ključnih kazalnikov uspešnosti. Prav odsotnost kazalnikov, ciljnih vrednosti in jasno opredeljenih dosežkov in rezultatov projektov je predstavljala pomemben izziv pri iskanju odgovorov na evalvacijska vprašanja v okviru sklopa »Projektne aktivnosti«.

Izvajalci imajo poleg tega zelo različne poglede na to, kaj vse sodi v okvir razvojnega sodelovanja in kaj se poroča v skladu s priporočili OECD DAC, kar je v določeni meri tudi posledica odsotnosti programskega načrtovanja in nejasne razmejitev vlog in pristojnosti. Posledično določenih aktivnosti in projektov nismo mogli nedvoumno in smiselno umestiti v okvir Programa in sistema MRS RS.

Nenazadnje je težavo pri iskanju odgovorov na evalvacijska vprašanja predstavljala tudi nizka odzivnost na anketni vprašalnik, zlasti s strani končnih prejemnikov koristi in ciljnih skupin. Posledično je bila triangulacija na ravni določenih kazalnikov otežena. Ta izziv se za potrebe spremljanja in evalviranja v bodoče lahko najlažje odpravi z vzpostavitvijo sprotnega spremljanja ključnih kazalnikov uspešnosti in učinkovitosti projektov, ki vključujejo tudi elemente zadovoljstva končnih uporabnikov.

6. Priporočila

6.1. Ključna priporočila

Nosilec	Zaključek	Priporočilo
MZZ	Pri analizi intervencijske logike ugotavljamo, da cilji razvojnega sodelovanja v Črni gori niso dovolj osredotočeni in ne služijo kot osnova za dejanske projekte. Konkretno: - Cilji sporazuma (teh je 14) so raznoliki, neosredotočeni in se podvajajo. Nekateri so zelo široki (»spodbujanje gospodarskega razvoja«), drugi konkretni (»štipendiranje«). - Program navaja konkretne projekte z izvajalcem in vrednostjo in se oblikuje »od spodaj navzgor«, zaradi česar tudi ni zadostne usklajenosti s Sporazumom. Cilji razvojnega sodelovanja niso jasno oblikovani. Manjka strateški dokument, ki bi opredeljeval manjše število ciljev razvojnega sodelovanja in preko kazalnikov zagotavljal lažje merjenje in zagotavljanje njihovega dosega. V Programu niso navedeni vsi predvideni projekti ali področja sodelovanja, pač pa zgolj tisti, katerih upravitelj je MZZ.	I) Sporazum naj vsebuje manjšo število enako širokih ciljev oz. prednostnih področij, skladnih s strategijo zunanje politike RS. Primer: - Upravljanje z okoljem - Pristop k EU - Izobraževanje in socialna politika Na podlagi le-teh naj Sporazum opredeljuje tudi kazalnike vpliva. II) Sporazumu in Programu se doda strategija, ki naj vsebuje prednostna področja, cilje in pričakovane srednjeročne rezultate ter na podlagi tega opredeljuje kazalnike rezultata. Cilji morajo biti »SMART« - to je, specifični, merljivi, dosegljivi, relevantni in časovno opredeljeni. Primer: - Spodbujanje akademskih in raziskovalnih izmenjav med RS in Črno goro preko štipendij, brezplačnega študija črnogorskih študentov, ipd. - Posodobitev okoljske infrastrukture z namenom boljšega upravljanja z okoljem, ipd. Projekti ne morejo biti potrjeni, če niso skladni s to strategijo. III) V Program naj se vključi vse predvidene projekte iz vseh področij MRS s Črno goro – tudi tiste, ki so predmet drugih bilateralnih sporazumov ali dogovorov. S tem bo zagotovljen boljši vpogled v MRS kot celoto, ter zahvaljujoč temu lažje načrtovanje, spremljanje in vrednotenje, kot tudi komplementarnost projektov samih.
MZZ	Pomanjkljivosti sistema upravljanja MRS so na področju razmejitve odgovornosti in dolžnosti v procesu upravljanja MRS, kar se odraža zlasti pri postopkih programiranja, izbora in kontrole projektov, ter upravljanja s tveganji.	Jasno naj se opredelijo pristojnosti za upravljanje MRS, zlasti vloga MZZ v tem procesu, npr. v Uredbi o MRS. Procese je potrebno podkrepiti z zadostnimi kadrovskimi in finančnimi viri, ki morajo biti sorazmerni nalogam in pristojnostim resorja na področju MRS. Navedeno je zlasti pomembno v luči izpolnjevanja določenih priporočil te evalvacije, ki terjajo dodatne delovne obremenitve.
MZZ	Sistem spremljanja in evalviranja je pomanjkljiv, saj ne obstaja enoten način za spremljanje izvajalcev in njihovih rezultatov, kar je zlasti posledica razpršenega izvajanja MRS. Problem predstavlja tudi neustrezen logični okvir in posledično	Sistem spremljanja in evalviranja je potrebno bolj povezati s programskim načrtovanjem na način, da je utemeljen na logičnem okviru, tj. jasni hierarhiji potreb, virov, aktivnosti, ciljev in kazalnikov (vključno s predpisanimi načini za spremljanje uspešnosti in učinkovitosti projektov ter zadovoljstva končnih prejemnikov koristi). V

	pomanjkljiv sistem programskega načrtovanja, ki MZZ-ju kot upravljavcu politike MRS močno otežuje sistematično spremljanje in evalviranje. Pomanjkljiv je tudi sistem elektronskega zbiranja in shranjevanja dokumentov, ki je strukturiran le znotraj MZZ.	tem smislu je ključna priprava ustrezne strategije MRS RS v Črni gori, utemeljene na logični hierarhiji potreb, virov, aktivnosti in (»SMART«) ciljev ter na ciljnih utemeljenih kazalnikih za spremljanje napredka pri izvajanju strategije. Vzpostaviti je potrebno tudi celovit sistem elektronskega zbiranja in shranjevanja dokumentov (po možnosti preko uporabe enotne strukture knjiženja).
MZZ	V primeru neposredne potrditve projektov (to velja za CEF, CEP, CMSR) je postopek izbora neenoten, nejasen in v določenih vidikih netransparenten. Projekti se opredeljujejo »od spodaj navzgor«, tj. z odzivanjem na lokalne potrebe, ki jih sporočijo posamezni izvajalci MRS v sodelovanju s partnerji na črnogorski strani. V tem procesu ni opredeljenih skupnih meril za izbor projektov, sam postopek pa ni jasno definiran, standardiziran in formaliziran (poteka različno za vsako od ustanov oz. organizacij in ne upošteva dosledno določil Sporazuma). Obstoječa merila se tudi ne uporabljajo dosledno za vse izvajalce in vrste projektov.	MZZ bi kot koordinator MRS moral opredeliti bolj standardiziran način izbora projektov za vse izvajalce, kar pomeni, da upošteva določene izločitvene kriterije (npr. usklajenost s prejemniki pomoči, skladnost s sporazumom ipd.), skupen nabor meril, ki se lahko prilagajajo glede na vrsto projekta (izobraževanje, infrastruktura itd.), pa tudi skupne kazalnike za spremljanje napredka pri izvajanju Programa. Ocenjevanje projektov naj izvaja MZZ kot organ pristojen za upravljanje politike MRS, saj ne sme prihajati do razlikovanja v zahtevah glede kakovosti med različnimi vrstami upravičencev (razpisi/neposredna dodelitev). V primeru tehnično in strokovno zahtevnih projektov (npr. infrastrukturni okoljski projekti), MZZ lahko alternativno izvede drugi krog ocenjevanja iz ožjega nabora projektnih predlogov. Med merila za izbor projektov bi MZZ moral uvrstiti odpravo revščine, zmanjšanje neenakosti in pospeševanje trajnostnega razvoja v partnerskih državah skladno z Zakonom o MRS, presečne teme (človekove pravice in enakost spolov), varstvo okolja, sodelovanje med lokalnimi skupnostmi (več točk za medobčinske/regionalne projekte), načelo trajnosti skupaj z obrazložitvijo in načinom zagotavljanja trajnosti, minimalne pogoje za infrastrukturne projekte (ekonomska upravičenost, utemeljena na relevantnih študijah ali analizah; zrelost predloga projekta, npr. idejna rešitev, investicijski program, projektna dokumentacija za pridobitev gradbenega dovoljenja, projekt za izvedbo itd.; študija vplivov na okolje v primeru okoljskih projektov).
CMSR	CMSR nima enotnega in standardiziranega pristopa k ocenjevanju projektnih predlogov, kar predstavlja tveganje z vidika transparentnosti, vpliva pa lahko tudi na kakovost projektov. Ocenjevalni listi CMSR so sicer standardizirani, a podlage za ocenjevanje niso jasne (označeno je število točk po kriterijih, ni pa znano, na podlagi česa so bile podane ocene, kdo jih je naredil in kdaj se je	V kolikor prvi pregled in ocenjevanje projektov ostane v pristojnosti CMSR, mora biti ta proces v celoti standardiziran. Jasne morajo biti posamezne faze procesa, dokumentarno pa mora proces potekati z uporabo enotnih obrazcev, ki vključujejo vse ključne vidike projektov (splošni opis problematike, namen, cilji, pričakovani rezultati, kvantificirani kazalniki, aktivnosti, proračun) ter zahtevane študije in priloge kot so študija izvedljivosti, analiza stroškov in koristi, študija vplivov na okolje, idejna rešitev, projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja ipd.

	ocenjevanje izvajalo). Posledično je revizijska sled v zvezi z ocenjevanjem in izborom pomanjkljiva. Odsotnost standardizacije postopkov in dokumentacije poleg tega postavlja določene prejemnike v Črni gori (občine) z manjšimi kapacitetami in znanjem za pripravo projektnih predlogov v neenakovreden položaj, saj ne vedno vnaprej, kaj vse naj predlog vsebuje, posledično pa tudi nimajo osnove za iskanje morebitne podpore ali pomoči pri razvoju projektov.	CMSR naj za prejemnike pripravi podrobna navodila za pripravo projektnih predlogov in formalne pogoje (<i>Terms of Reference</i>) ter nudi usklajeno podporo pri pripravi projektnih predlogov. Zagotovljena mora biti jasna revizijska sled (tj. kdo je ocenjeval, katera dokumentacija je podlaga za ocenjevanje, zakaj je dodeljeno določeno število točk itd.). Ocenjevalni listi morajo omogočati primerjavo različnih projektnih predlogov in razlogov za njihovo (ne)uvrstitev v ožji izbor. CMSR naj vzpostavi tudi analitično orodje (npr. Excel tabela) za pregled vseh ocenjenih projektov (odobrenih in neodobrenih), vključno z rezultati in utemeljitvijo ocenjevanja. Fleksibilnost procesa naj se ohrani v razmerju do pripravljavcev predlogov, ne sme pa prihajati do diskrepanc v smislu zadostnosti, celovitosti in kakovosti projektne dokumentacije.
--	---	--

6.2. Ostala priporočila

Šifra & nosilec	Zaključek	Priporočilo
Evalvacijsko merilo 1: Upravljanje programa in upravna ureditev		
1.1-A (MZZ)	Sistem programskega načrtovanja nima jasno definiranih faz, ne upošteva notranjih in zunanjih programskih tveganj, ki lahko vplivajo na uspešnost izvedbe programa (ali strategije), vključevanje deležnikov v proces programskega načrtovanja pa je nesistematično in neuravnoteženo (vključene so predvsem ustanove, ni pa usklajevanja znotraj širšega kroga sogovornikov).	Jasno naj se opredeli postopek programskega načrtovanja, ki ga je potrebno izvesti pred predložitvijo programa (ali morebitne strategije) Vladi RS v potrditev. Proces mora biti skladen del logičnega okvirja za izvajanje MRS RS v Črni gori. Vsebovati mora začetno analizo (denimo analizo problemov, analizo deležnikov, analizo ciljev, SWOT analizo), določen mora biti nosilec postopka, jasno morajo biti definirane odgovornosti deležnikov, struktura in postopek usklajevanja vsebin, pa tudi način opredeljevanja ciljev (analiza ciljev utemeljena na opredeljenih problemih, oblikovanje "SMART" ciljev, tj. specifični, merljivi, dosegljivi, relevantni in časovno zamejeni), kazalnikov in izvedbe analize programskih tveganj.
1.1-B (MZZ)	V sam proces programskega načrtovanja slovenski izvajalci MRS niso sistematično vključeni, posledično pa med seboj niso usklajeni in pri izvedbi projektov ne sodelujejo dovolj. Sodelovanje sicer poteka na ad-hoc ravni (zlasti med ustanovami), a ne obsega vseh relevantnih deležnikov, vključenih v proces znotraj RS.	MZZ naj organizira redne (do dvakrat letno) sestanke vseh slovenskih izvajalcev razvojne pomoči v Črni gori za zagotovitev skupnega oz. usklajenega »nastopa« v Črni gori in sinergij med projekti (npr. CMRS izvede investicijski del projektov, nevladne organizacije pa ozaveščanje ciljnih skupin in vključevanje ranljivih skupin).

1.1-C (MZZ)	Sistem programskega načrtovanja ni celovit, saj Program ne pokriva vseh aktivnosti in projektov, ki so se v obravnavanem obdobju izvajali v Črni gori.	Glede na to, da Program po definiciji opredeljuje celotno mednarodno razvojno sodelovanje med RS in Črno goro, naj MZZ v programiranje vključi tudi tiste projekte oz. aktivnosti, ki jih financirajo drugi proračunski uporabniki.
1.1-D (MZZ)	Omejena sredstva MRS pod vprašaj postavljajo smiselnost priprave parcialnih strategij po državah.	Izvede naj se preprosta SWOT analiza glede možnosti priprave regionalne strategije za celotno regijo Zahodnega Balkana. Ta bi opredelila strateške prioritete na visoki ravni in cilje po državah, upoštevajoč razlike v stopnji napredka med njimi.
1.1-E (MZZ)	MZZ pri izbiri projektov ne izvaja svoje vloge v skladu z Zakonom o MRS v polni meri, saj pogosto igra zgolj vlogo koordinacije med resorji, v postopke izbora projektov pa vsebinsko niso vključeni tisti posamezniki, ki so znotraj ministrstva pristojni za upravljanje politike razvojnega sodelovanja.	V upravne odbore oz. svete ustanov/organizacij, ki izvajajo projekte na podlagi neposredne potrditve, naj se imenujejo predstavniki MZZ iz ZDM, ki naj s svojo aktivno vlogo zagotavlja usklajenost med strategijo, programom in izvedbo le-tega na ravni potrjevanja projektov.
1.1-F (CMSR)	Postopki izbora s strani CMSR niso predmet zunanjega nadzora z vidika vsebine. CMSR je sicer potrjen letni reviziji poslovanja, ločeni reviziji izvajanja MRS, nadzoru nad izvajanjem javnega pooblastila s strani MF, notranji reviziji SID banke, ni pa vsebinske kontrole nad postopki ocenjevanja projektov in naknadnih postopkov javnega naročanja za odobrene projekte. Pomanjkljiv nadzor nad postopki predstavlja veliko tveganje za uspešnost in učinkovitost MRS RS (v Črni gori pa tudi širše) zlasti zaradi relativno visoke vrednosti projektov, ki jih izvaja CMSR.	Priporočamo izvedbo zunanje revizije namenske porabe sredstev za projekte MRS, ki jih izvaja CMSR. Revizija naj se ciljno usmeri na postopke izbora in izvajanja projektov CMSR na področju MRS, zlasti ocenjevanje, merila, revizijsko sled, kakovost projektne dokumentacije, pa tudi proces izvajanja projektov (vključno s postopki javnega naročanja).
1.1-G (MZZ in izvajalci)	V obravnavanem obdobju je bil tako z vidika deleža izplačanih sredstev kot tudi števila projektov poudarek MRS na občini Žabljak. Utemeljitev za to je lokacija na severu države, ki je podpovprečno razvit, in velik potencial za razvoj turizma zaradi naravnih danosti. Glede na ugotovitve obiska na terenu je infrastruktura v občini Žabljak vzpostavljena do te mere, da tvori zaokroženo celoto in predstavlja osnovo za nadaljnji razvoj, zato nadaljnja vlaganja sredstev MRS v to občino niso več tako smotna.	Glede na to, da je infrastruktura v Žabljaku izgrajena do te mere, da predstavlja zaokroženo celoto, naj se razvojni projekti v bodoče osredotočijo na druge občine na severu Črne gore, ki se spopadajo z izzivi, ki so znotraj sporazuma in programa opredeljeni kot ključni (okolje, gospodarski razvoj, izobraževanje ipd.). Projekti razvojnega sodelovanja naj tudi spodbujajo medobčinske projekte za zagotovitev širšega dosega koristnikov; tovrstno spodbujanje naj se upošteva kot formalno merilo za izbor projektov (gledati opis meril pri odgovoru na Evalvacijsko vprašanje 1.1).
1.1-H (izvajalci)	Projekti bilateralne tehnične pomoči so s strani države prejemnice priznani kot primer dobre prakse. Črna gora je izrazila željo po dodatnih horizontalnih vsebinah, ki niso neposredno vezane na posamezna pogajalska poglavja.	Med projekte bilateralne tehnične pomoči naj se vključijo dodatne horizontalne vsebine (npr. pogajalske tehnike, upravljanje, tehnike argumentiranja ipd.).

1.3-A (MZZ)	MZZ ni identificiral sistemskih tveganj, ki lahko negativno vplivajo na izvajanje MRS RS v Črni gori.	V register tveganj na ravni MZZ naj se uvrstijo ključna tveganja, povezana z upravljanjem MRS, pri čemer je potrebno jasno določiti odgovornost oz. nosilce tveganj ter načrt za obvladovanje tveganj.
Evalvacijsko merilo 2: Ustreznost		
2.3-A (MZZ)	Obstaja različno pojmovanje pomena financiranja projektov s področja vladavine prava, človekovih pravic in enakih možnosti med MZZ RS in MZZ Črne gore, pri čemer je črnogorska stran nenaklonjena financiranju projektov, ki jih izvajajo nevladne organizacije, z argumentom, da tovrstni projekti pogosto niso strateško usmerjeni in ne zagotavljajo trajnih učinkov. Navedeno predstavlja tveganje za nadaljnje financiranje tovrstnih projektov, ki pa so del strateških usmeritev MRS RS v Črni gori.	MZZ naj še naprej zasleduje cilj zagotavljanja človekovih pravic, enakih možnosti ter vladavine prava in uporablja mehanizem nevladnih organizacij.
Evalvacijsko merilo 3: Učinkovitost pomoči		
3.1-A (MZZ in izvajalci)	Stopnja sofinanciranja je opredeljena za vsak projekt posebej brez jasnega kriterija. Pretežno se uporablja kar razmerje 50:50, pri čemer je najvišja možna stopnja sofinanciranja 51%.	Določijo naj se jasna pravila za določitev stopnje sofinanciranja (npr. 50% pavšalna stopnja, ki mora biti ekonomsko utemeljena, ali stopnja izračunana na analizi finančne vrzeli).
Evalvacijsko merilo 6: Učinkovitost		
6.1-A (MZZ)	Zanesljive ocene glede javnih izdatkov za upravljanje velikih projektov ni mogoče pripraviti, saj bi bilo potrebno izvesti podrobno analizo projektne dokumentacije po kategorijah stroškov, kar pa ni predmet te evalvacije.	Podrobna analiza izbranih velikih projektov (tudi v smislu stroškovne učinkovitosti) bi lahko bila predmet prihodnjega evalviranja na področju MRS RS.
6.1-B (MORS)	Vključevanje vseh stroškov, povezanih z napotitvijo obrambnih svetovalcev v Črno goro, v okvir MRS RS, je vprašljivo.	MZZ naj v sodelovanju z MORS jasno opredeli, katere naloge obrambnih svetovalcev sodijo v okvir MRS in izračuna delež stroškov, ki se lahko upošteva pri poročanju uradnih izdatkov MRS RS.
6.2-A (izvajalci)	Tako pri izgradnji sortirnice kot športne dvorane v Žablaku načrtovane kapacitete močno presegajo dejansko uporabo. V primeru športne dvorane je bilo tako predvideno financiranje stroškov vzdrževanja in upravljanja iz naslova prihodkov, ustvarjenih na trgu, kar se še ni zgodilo (stroške krije občina iz proračuna). V primeru sortirnice kapacitete presegajo potrebe občine, saj je bila načrtovana vključitev sosednjih občin (Šavnik, Mojkovac itd.), kar se prav tako (še) ni zgodilo. Posledično tudi ta objekt ne ustvarja zadostnih finančnih tokov, da bi bil samozadosten. Kot pomoč za upravljanje in trženje infrastrukture CMSR izvaja nadaljevalni	Izvedba infrastrukturnih projektov (in posledično tudi izbor) naj temeljita na: - Predhodnih analizah in študijah (odločitev za investicijo v infrastrukturo naj temelji na podrobnih ekonomskih analizah, npr. analizi stroškov in koristi, študiji izvedljivosti ipd.). - Mehanizmih mehkega pogojevanja, s pomočjo katerih se lahko zagotovi trajnost in polna zasedenost/izkoristek infrastrukture (v primeru sortirnice bi denimo lahko izvedli medobčinski projekt, utemeljen na predhodno podpisanim sporazumu).

	(vrednostno nezanemarljiv) projekt, namenjen izboljšanju upravljanja okoljske in turistične infrastrukture.	
6.2-B (izvajalci in MZZ)	Ob upoštevanju administrativnih obremenitev za upravljanje projektov in programa (tudi na strani MZZ) se manjši projekti sicer lahko izkažejo za manj stroškovne učinkovite, a njihova dobra prepoznavnost in uspešnost s strani države prejemnice tovrstne projekte upravičuje kot potrebne in koristne. To velja zlasti za projekte bilateralne tehnične pomoči (ne glede na to, ali jih izvajajo neposredno resorji ali CEP), kjer so sicer administrativne obremenitve precejšnje. Poleg tega v stroških niso upoštevani oportuniteti stroški, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev, in skriti administrativni stroški na strani posameznih resorjev.	Zapletena administracija pri bilateralni tehnični pomoči je posledica pravil, povezanih z izvrševanjem državnega proračuna, zato bistvene izboljšave niso možne. Smotno pa je pri izračunavanju stroškov in poročanju upoštevati tudi oportunitete stroške (dela in administracije), ki jih ne bi bilo, če se resorji ne bi vključevali v aktivnosti, povezane z bilateralno tehnično pomočjo. V povprečju so javni uslužbenci odsotni z delovnega mesta 2 dni, zato strošek delodajalca predstavlja čas odsotnosti, h kateremu je treba prišteti določen delež režijskih stroškov. Predlagamo tudi premislek o možnosti centralizirane koordinacije vseh projektov, tudi bilateralne tehnične pomoči, s strani MZZ. Zaradi boljše odzivnosti in fleksibilnosti naj operativna komunikacija ostane na ravni posameznih strokovnjakov.
Evalvacijsko merilo 8: Trajnost		
8.1-A (izvajalci)	Izvajalci že uporabljajo različne načine za zagotovitev opolnomočenja in s tem trajnosti projektov, zlasti v obliki mehkega pogojevanja (od pogodbenih klavzul glede odškodnin za udeležence usposabljanj CEF, ki predčasno zapustijo delovno mesto, do prilagajanja lokalnih predpisov v smeri nediskriminacije). Tovrstnega pogojevanja ni v primeru investicijskih projektov, kjer se opolnomočenje in trajnost zagotavljata preko dodatnih nadaljevalnih (<i>follow-up</i>) projektov, namesto znotraj obstoječih projektov. To je zlasti problematično v primeru projektov, kjer prihaja do neizkoriščenih kapacitet (primer sortirnice odpadkov v Žabljaku).	Mehko pogojevanje naj se uporablja pri vseh vrstah projektov, saj se na ta način lahko zagotovijo predpostavke za trajnost rezultatov in vplivov. Projektni predlogi morajo za potrebe spremljanja vsebovati tudi vnaprej določene kazalnike za spremljanje trajnosti. V primeru infrastrukturnih projektov naj se mehko pogojevanje uporablja za zagotavljanje lokalnega lastništva rezultatov (npr. zaveze glede financiranja stroškov vzdrževanja) pa tudi samo doseganje načrtovanih rezultatov (npr. sklenjen sporazum med občinami za souporabo sortirnice pred samo izgradnjo).
8.3-A (izvajalci in MZZ)	Ocenjevanje dosežkov po zaključku projektov je pogosto težavno, saj praviloma ne gre za obvezno poročanje, poleg tega pa se zaradi zamenjave kadrov pogosto izgubi določen del informacij na strani končnih prejemnikov koristi projektov.	Za lažje spremljanje in vrednotenje dejanskega (dolgoročnega) vpliva programa MRS RS na človekove pravice in enakost spolov – ter s tem tudi bolj učinkovito programsko načrtovanje – predlagamo naknadno poročanje o rezultatih projekta s strani izvajalcev projektov v petem letu po prenehanju prejemanja podpore. Možen pristop je izvedba telefonskega intervjuja s kontaktno osebo ali nosilcem lastništva projektov oz. ankete med upravičenci koristi projektov. Prihodnje evalvacije lahko vključujejo tudi pregled trajnosti ključnih projektov v daljšem časovnem obdobju.

7. Spoznanja

Ključna ugotovitev je, da je razvojno sodelovanje RS v Črni gori prepoznano kot pomemben gradnik v procesu predpristopnih pogajanj z EU in pomemben igralec znotraj celotnega sistema donatorjev v tej državi. To je zlasti pomembno, če upoštevamo dejstvo, da je Slovenija z vidika obsega sredstev, ki jih prispeva, eden manjših donatorjev. Ključno vlogo pri tem igrajo fleksibilnost, usklajenost s potrebami države prejemnice in odzivnost, pa tudi visoka stopnja prizadevnosti in strokovnosti izvajalcev projektov.

Pomanjkljivosti sistema izvajanja MRS RS so zlasti sistemske narave. Zakonsko je MZZ sicer tisti resor, ki je pristojen za izvajanje politike MRS, v praksi pa prihaja do razpršene odgovornosti in nejasne razdelitve vlog številnih deležnikov, vključenih v proces. Odsotnost koordinacije in nestrateški pristop dopuščata izvedbo projektov, ki ne prispevajo nujno splošnim ciljem RS na področju MRS ali neoptimalno doseganje dodane vrednosti glede na vložena sredstva.

Ob upoštevanju priporočil iz tega evalvacijskega poročila in z dosledno uvedbo bolj centraliziranega, sistematičnega, celovitega sistema izvajanja MRS RS, se nedvomno lahko dodana vrednost le-tega še poveča. Na načelih strateškega programiranja, transparentnosti in odgovornosti utemeljen sistem izvajanja MRS lahko pomembno prispeva k še boljšemu uveljavljanju ciljev RS na področju krepitev človekovih pravic, enakosti spolov in varstva okolja, pa tudi odpravi revščine in zmanjševanju neenakosti.

8. Viri

1. Austrian Development Agency – Donaraum Westbalkan (<http://www.entwicklung.at/laender/donaraum-westbalkan/>)
2. Crna gora Ministarstvo finansija 2013 – Nacionalni plan razvoja 2013-2016 (http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=126656&rType=2&file=1_16_28_03_2_013.pdf)
3. EC 2004 – Aid Delivery Methods, Project Cycle Management Guidelines (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-aid-delivery-methods-project-cycle-management-200403_en_2.pdf)
4. EC 2016 - Montenegro - financial assistance under IPA II (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/montenegro_en)
5. EC 2016 – Montenegro 2016 Report (https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_montenegro.pdf)
6. GIZ – Montenegro (<https://www.giz.de/en/worldwide/295.html>)
7. IMF 2016 – World Economic Outlook Database (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/download.aspx>)
8. JICA – Montenegro (<https://www.jica.go.jp/montenegro/english/index.html>)
9. Monstat (2011): Prvi rezultati – popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori ([https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/knjiga_prvi%20rezultati\(1\).pdf](https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopštenje/knjiga_prvi%20rezultati(1).pdf))
10. MZZ 2015 – Slovenija: varna, uspešna in v svetu spoštovana (http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/1507/STRATESKI_DOKUMENT_-_KONCNO_-_PDF.pdf)
11. MZZ 2015 - Vmesna ocena uspešnosti izvajanja resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju za obdobje do leta 2015 (http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Zakoni_in_dokumenti/Resolucija_2015_vmesna_ocena.pdf)
12. MZZ 2015 – Evalvacijske smernice mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije (http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/MRS/Evalvacije/Evalvacijske_smernice_MRS_RS.pdf)
13. MZZ 2016 – Javne objave, 7.10.2016 (»Objavljen javni razpis s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči za NVO v obdobju 2017-2019«) (http://www.mzz.gov.si/si/o_ministrstvu/javne_objave/javni_razpisi/novica/browse/1/article/3937/3745_0/)
14. MZZ 2016 – Javni razpis za izvajanje projektov s področja mednarodnega razvojnega sodelovanja v državah Zahodnega Balkana, Vzhodne Evrope, Podсахarske Afrike in Bližnjega vzhoda v obdobju 2017 do 2019 (http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Zakoni_in_dokumenti/1._Javni_razpis_-_besedilo_2017-2019.pdf)
15. MZZ 2016. – Medijsko središče, 23.9.2016 (»Javna razprava o osnutku resolucije o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2030«) (http://www.mzz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/browse/8/article/65/37371/)
16. MZZ 2016. – Medijsko središče, 21.12.2016 (»Javna razprava o osnutku Zakona o mednarodnem razvojnem sodelovanju in humanitarni pomoči Republike Slovenije (ZMRSH)«) (http://www.mzz.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/archive/2016/12/select/sporocilo_za_javnost/article/141/37892/)
17. MZZ 2016 – Načrti evalvacij mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije po letih (http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/MRS/Evalvacije/2016_Nacr_ev_alvacij.pdf)
18. OECD 2009 - Development Assistance Committee (DAC) Peer review – Austria (<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/CRC%20Austria%2010jun.pdf>)
19. OECD 2010 – Evaluating Development Co-operation – (<https://www.oecd.org/development/evaluation/49898953.pdf>)
20. OECD 2011 - Development Assistance Committee (DAC) Peer review – Greece (<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/49235273.pdf>)

21. SVRK 2017 – Vizija Slovenije 2050 – (<http://slovenija2050.si/>)
22. Uradni list RS 2006 - Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije (<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=200670&stevilka=2999>)
23. Uradni list RS 2008 - Resolucija o mednarodnem razvojnem sodelovanju Republike Slovenije za obdobje do leta 2015 (<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlid=200873&stevilka=3199>)
24. Uradni list RS 2009 - Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Črne gore o razvojnem sodelovanju (<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina?urlImpid=200926>)
25. Uradni list RS 2013 - Program mednarodnega razvojnega sodelovanja med Republiko Slovenijo in Črno goro za obdobje 2013 do 2015 (<https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/115941>)
26. Uradni list RS 2015 – Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DEKL37>)
27. Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/si/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1303>)
28. USAID – Montenegro (<https://www.usaid.gov/montenegro/our-work>)
29. Vlada Republike Hrvaške – Nacionalna strategija razvojne suradnje Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2020. godine (predlog) (<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2015/253%20sjednica%20Vlade//253%20-%208.pdf>)
30. Vlada RS 2013 - Okvirni program Mednarodnega razvojnega sodelovanja in Humanitarne pomoči Republike Slovenije za obdobje 2013 do 2015 (http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Zakoni_in_dokumenti/Okvirni_program_13-15.pdf)
31. Vlada RS 2015 - Okvirni program mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarne pomoči Republike Slovenije za obdobje od leta 2016 do 2019 (http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/Zakoni_in_dokumenti/OP_16-19_FINAL.pdf)
32. Vlada RS 2014 – Evalvacijska politika mednarodnega razvojnega sodelovanja Republike Slovenije, sklep Vlade RS št. 51100-32/2014/4 dne 24. decembra 2014 (http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/ZDH/MRS/Evalvacije/Evalvacijska_politika_MRS_RS.pdf)
33. ZN 2016 – Statistical Yearbook – 59th issue (<https://unstats.un.org/unsd/publications/statistical-yearbook/>)

Zavrnitev odgovornosti

Pričujoče gradivo in informacije v njem so delo družbe Deloitte Slovenija in imajo namen posredovati splošne informacije o določeni temi ali temah ter te teme ali tem ne obravnavajo izčrpno.

Skladno s pravkar navedenim informacije v tem gradivu ne predstavljajo računovodskih, davčnih, pravnih, naložbenih ali drugih strokovnih nasvetov ali storitev. Te informacije vam niso podane z namenom, da bi se nanje zanašali kot na edino osnovo pri sprejemanju odločitev, ki lahko vplivajo na vaše poslovanje. Preden sprejmete kakršnokoli odločitev ali ukrep, ki lahko vpliva na vaše osebne finance ali poslovanje, se morate posvetovati z usposobljenim strokovnim svetovalcem.

To gradivo in informacije v njem so posredovane v pričujoči obliki, družba Deloitte Slovenija pa ne podaja nobenih implicitnih ali eksplicitnih izjav ali jamstev glede tega gradiva ali informacij v njem. Brez omejevanja slednjega družba Deloitte Slovenija ne jamči, da so to gradivo ali informacije v njem brez napak ali da izpolnjujejo kakršnakoli specifična merila uspešnosti ali kakovosti. Družba Deloitte Slovenija izrecno zavrača vsa implicitna jamstva, vključno, vendar ne omejeno na jamstva o tržnosti, lastništvu, primernosti za določen namen, nekršitvi, združljivosti, varnosti in točnosti.

To gradivo in informacije v njem tako uporabljate na lastno odgovornost ter nase prevzimate polno odgovornost in tveganje izgube, ki jo lahko utrpite zaradi uporabe tega gradiva ali informacij v njem. Družba Deloitte Slovenija ne bo odgovorna za nobeno posebno, posredno, postransko, posledično ali dodatno odškodnino oz. kakršnokoli drugo škodo, najsi se pojavi zaradi pogodbe, zakona, kazenskega prava (vključno, vendar ne omejeno na malomarnost) ali drugega v povezavi z uporabo tega gradiva ali informacij v njem.

Če karkoli od zgoraj navedenega iz kakršnegakoli razloga ni v celoti izvršljivo, ostalo še vedno ostane v veljavi.

Deloitte.