
Ana Murn

Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade

Delovni zvezek št. 2/2009, let. XVIII

Kratka vsebina: Preglednost politik, ki jih izvajajo vlade, postaja zaradi omejenosti javnofinančnih virov in njihovih različnih vplivov na razvoj vse pomembnejša. Takšno preglednost zahtevajo mednarodne institucije, strokovna javnost, vse bolj pa tudi davkoplačevalci. V Sloveniji ustrezne preglednosti nad razvojnimi politikami še ni, čeprav je bil sprejet poseben institucionalni predpis, ki določa načrtovanje, medsebojno usklajevanje, izvajanje, spremljanje izvajanja in merjenje doseženih učinkov razvojnih politik. To gradivo daje strokovna izhodišča za oblikovanje ustreznih evidenc, kazalnikov in poročil, kar je osnova za vodenje preglednih in medsebojno skladnih razvojnih politik.

Ključne besede: razvojne politike, dokumenti razvojnega načrtovanja, merila učinkov, evidence

Zbirka Delovni zvezki je namenjena objavljanju izsledkov tekočega raziskovalnega dela, analizi podatkovnih serij in predstavitev metodologij s posameznih področij dela Urada. S tem želimo spodbuditi izmenjavo zamisli o ekonomskih in razvojnih vprašanjih, pri čemer je pomembno, da se analize objavijo čim hitreje, tudi če izsledki še niso dokončni.

Mnenja, ugotovitve in sklepi so v celoti avtorjevi in ne izražajo nujno uradnih stališč Urada RS za makroekonomske analize in razvoj.

Objava in povzemanje publikacije sta dovoljena delno ali v celoti z navedbo vira.

Delovni zvezki Urada RS za makroekonomske analize in razvoj

Izdajatelj:

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj

Gregorčičeva 27

1000 Ljubljana

Telefon: (+386) 1 478 1012

Telefaks: (+386) 1 478 1070

E-naslov: gp.umar@gov.si

Odgovorna urednica: mag. Barbara Ferk (barbara.ferk@gov.si)

Delovni zvezek: Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade

Avtorica: dr. Ana Murn (ana.murn@gov.si)

Lektoriranje: Sektor za prevajanje Generalnega sekretariata Vlade RS

Lektoriranje angleškega povzetka: Amidas d.o.o.

Strokovni recenzent: mag. Franci Klužer

Ljubljana, januar 2009

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

330.341.1(497.4)

338.2(497.4)

MURN, Ana

Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade [Elektronski vir] / Ana Murn. - Besedilni podatki. - Ljubljana : Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, 2009. - (Zbirka Delovni zvezki UMAR ; letn. 18, št. 2)

Način dostopa (URL):

http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2008/dz02-09.pdf

ISBN 978-961-6031-83-7

243607040

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	1
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA O RAZVOJNIH POLITIKAH DRŽAVE	3
2.1 Razvojne politike	4
2.2 Razvojne politike in gospodarski razvoj	5
2.3 Razvojne politike in javnofinančni izdatki	6
3 INSTITUCIONALNA UREDITEV NAČRTOVANJA IN IZVAJANJA RAZVOJNIH POLITIK V SLOVENIJI	9
3.1 Stanje in razlogi za potrebo po usklajenem izvajanju razvojnih politik	9
3.2 Opredelitev načrtovanja in izvajanja razvojnih politik po določenih uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja ...	12
3.2.1 Razvojno načrtovanje in hierarhičnost posameznih razvojnih dokumentov	13
3.2.2 Skladnost razvojnih politik vlade	15
3.2.3 Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik ter poročanje.....	15
3.3 Zahteve, ki izhajajo iz normativne ureditve razvojnega načrtovanja	16
3.3.1 Pregled dokumentov razvojnega načrtovanja in njihova medsebojna skladnost	16
3.3.2 Pregled projektov, programov in ukrepov ter merjenje njihovih razvojnih učinkov	17
4 NEREŠENI PROBLEMI	20
4.1 Problem opredelitve razvojnih nalog in razvojnih izdatkov države	20
4.2 Skladnost med dokumenti razvojnega načrtovanja in načrti razvojnih programov.....	22
4.3 Upoštevanje mednarodnih standardov pri zbiranju podatkov	24
4.4 Zajetje razvojnih politik države, ki se izvajajo v neodvisnih javnih institucijah.....	26
4.5 Zajetje ukrepov, izvedenih z instrumenti, ki niso izdatki države	27
4.6 Izkazovanje ukrepov po končnih prejemnikih.....	28
4.7 Postavitev sistema meril in kazalnikov učinkovitosti.....	28
4.8 Izvedba razvojnih politik	30
5 OSNUTEK OBLIKOVANJA METODOLOGIJE ZA SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE RAZVOJNIH POLITIK	32
5.1 Metodološka zasnova razvida dokumentov razvojnega načrtovanja	33
5.2 Metodološka zasnova razvida politik in njenih projektov, programov in ukrepov	37
5.3 Metodološka zasnova podatkov za spremljanje izvajanja razvojnih politik	41
5.3.1 Atributi z vidika izvajanja programov, projektov in ukrepov ter njihovega financiranja	41
5.3.2 Atributi glede na spremljanje izvedbe, medsebojne vplive in učinkovitost projektov, programov in ukrepov.....	43
6 POROČANJE O DOSEŽENEM RAZVOJU IN USPEŠNOSTI VLADNIH RAZVOJNIH POLITIK	46
6.1 Spremljanje razvoja in razvojnih prednostnih nalog Strategije razvoja Slovenije.....	46
6.2 Spremljanje razvojnih politik Državnega razvojnega programa.....	48
7 SKLEPNE UGOTOVITVE IN USMERITVE	51

Kazalo slik

Slika 1: Področja ekonomskega upravljanja: makroorganizacijska strategija	4
Slika 2: Hierarhičnost dokumentov razvojnega načrtovanja.....	14
Slika 3: Opredelitev razvojnih nalog v dokumentih razvojnega načrtovanja	17
Slika 4: Opredelitev razvojnih nalog	21
Slika 5: Hierarhična zgradba kazalnikov	29
Slika 6: Politike v povezavi s proizvodnimi faktorji in okoljem	34

Kazalo tabel

Tabela 1: Povezava ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti 2007–2013 s strateškimi dokumenti izvajanja ekonomske politike.....	18
Tabela 2: Skladnost razvojnih prednostnih nalog med Strategijo razvoja Slovenije in Državnim razvojnim programom.....	36
Tabela 3: Okvirna metodološka zasnova razvida razvojnih dokumentov	37
Tabela 4: Okvirna metodološka zasnova razvida politik in njenih ukrepov	38
Tabela 5: Zasnova atributov z vidika načrtovanja projektov, programov in ukrepov ter njihovega financiranja	39
Tabela 6: Atributi z vidika izvajanja načrtovanih programov	42
Tabela 7: Atributi glede na spremljanje uresničevanja programov/projektov in njihove učinkovitosti.....	44
Tabela 8: Načrtovanje in spremljanje učinkovitosti ukrepov po statičnih kazalnikih	45

Povzetek

Država izvaja različne politike, med katerimi postajajo razvojne vse pomembnejše. Teorija povezuje razvojne politike pretežno z razvojno funkcijo, ki je usmerjena k zagotavljanju gospodarske rasti in razvoja. Spremenjene družbene in podnebne razmere vodijo k razširjeni opredelitvi razvoja, ki ne postavlja v ospredje le ekonomskega, ampak trajnostni razvoj kot obliko uravnoveženosti različnih razvojnih komponent.

Razvojne politike se izvajajo z naborom različnih razvojnih programov in posameznih ukrepov ter projektov, ki imajo javnofinančne posledice ali pa tudi ne. Da so ukrepi medsebojno konsistentni, jih je treba: (1) usklajevati v okviru vlade, pa tudi z nevladnimi institucijami in zainteresirano javnostjo; (2) spremljati njihovo uresničevanje in meriti učinkovitost ter (3) po potrebi spreminjati in dopolnjevati. Takšne postopke je določila leta 2007 sprejeta institucionalna ureditev razvojnega načrtovanja, ki je predvidela tudi oblikovanje enotne evidence in ustrezno metodologijo spremljanja uresničevanja razvojnih politik.

Ker je vzpostavitev evidence in metodoloških izhodišč za spremljanje razvojnih politik v Sloveniji šele na začetku, je pričujoče strokovno gradivo lahko eden izmed pripomočkov za oblikovanje ustreznega sistema spremljanja izvajanja ter merjenja učinkovitosti razvojnih politik, kakor ga zahtevajo določila uredbe ter priporočajo strokovne institucije in posamezni strokovnjaki predvsem s področja razvojnih politik in javnih financ.

Summary

Among the various policies implemented by government, those concerning development are increasingly gaining importance. In theory, development policies are mainly associated with the development function, geared towards ensuring economic growth and development. Changes in social and climatic conditions have led to the formulation of an extended definition of development, which does not only prioritise economics, but also sustainable development, striking a balance between various policy objectives related to development.

Development policies are implemented by a set of programmes, as well as individual measures and projects, which may or may not have an impact on public finances. To ensure consistency of measures, it is necessary to: (1) co-ordinate them within the government, but also in co-operation with non-governmental institutions and stakeholders; (2) monitor their implementation and measure their effectiveness; and (3) change and supplement them as necessary. These procedures were determined by the institutional arrangement for development planning, adopted in 2007, which also anticipated the establishment of a single recording system and the formulation of an adequate methodology for monitoring implementation of development policies.

Since the establishment of record-keeping and of a methodology for monitoring development policies are only in the initial phase in Slovenia, this study may serve as one of the tools to establish an adequate system for monitoring and measuring the efficiency of development policies, in line with the provisions of the decree, and as recommended by professional institutions and experts, primarily from the field of development policies and public finances.

1 UVOD

Vprašanj o vlogi države v razvoju je, zgodovinsko gledano, eno temeljnih vprašanj, s katerim se teoretiki javnih financ srečujejo vse od utemeljiteljev sodobne ekonomije. Določeno vlogo v razvoju je pripisal državi že A. Smith, oče sodobne ekonomske znanosti, poznejši avtorji pa so jo na podlagi novih spoznanj le še dopolnjevali in izpopolnjevali, vendar je niso bistveno širili. Konec tridesetih let dvajsetega stoletja je v ekonomsko misel posegel Keynes in državi priznal odločilno vlogo pri reševanju akutnih ekonomskih problemov, povezanih predvsem z gospodarsko rastjo in zaposlenostjo. Njegovi teoriji so sledila številna gospodarstva. Zaradi ekspanzionistične javnofinančne politike so gospodarstva v šestdesetih letih zašla v stagflacijo, v stagnacijo gospodarske rasti, ki jo je spremljala tudi visoka inflacija. Zaradi nastalih težav se je osrednja ekonomska misel odvrnila od Keynesove teorije in nadaljevala s teorijami klasičnih ekonomistov. V praksi pa se je vloga države z naraščajočimi izdatki javnih financ in povečevanjem obsega javnega sektorja kljub temu hitro krepila ter v osemdesetih letih dosegla že dramatične razsežnosti.

Po osemdesetih letih dvajsetega stoletja je delo teoretikov in praktikov osredotočeno na zmanjševanje vloge države s krčenjem javnega sektorja, pa tudi zmanjševanjem izdatkov javnih financ. Krčenje javnega sektorja se izvaja predvsem z liberalizacijo in privatizacijo, zmanjševanje izdatkov javnih financ pa z vse bolj omejevanimi kategorijami javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga. Predvsem slednja naloga se izvaja zelo selektivno, saj naj bi se zniževali tisti izdatki in programi, ki ne podpirajo gospodarske rasti in razvoja, to je predvsem programi t. i. državotvornih nalog in programi socialne zaščite.

Lani je izbruhnila finančna kriza s svetovno razsežnostjo, ki ji vse bolj sledi gospodarska recesija. V reševanje problemov recesije se vključujejo države z različnimi programi ukrepov, ki naj bi vplivali na povečanje povpraševanja, preobrazbo ponudbe in reševanje delovnih mest. Pri izvedbi ukrepov uporabljajo različne javnofinančne instrumente, ki posegajo v javnofinančne prihodke, izdatke ter dolžniško-upniška razmerja (posojila in državna jamstva). Brez ustreznih krčenj dosedanjih programov, bodo ti novi programi ukrepov nedvomno povečali tudi javnofinančne izdatke, javnofinančni primanjkljaj in javni dolg. Kakšna pa bo njihova dejanska učinkovitost je odvisno predvsem od ustrezne izbire programov, njihove pravočasnosti in učinkovitosti ukrepanja. Tudi zato je tema, ki jo obravnavamo v prispevku, za Slovenijo zelo pomembna, saj še vedno nimamo dovolj strokovno podprte institucije, ki bi usklajevala delovanje različnih razvojnih politik, in meril, s katerimi bi lahko ugotavljali njihove učinke na cilje, ki jih politike in njihovi posamezni ukrepi podpirajo.

Problem izbire javnofinančnih programov je dolgo časa veljal za rešljivega z institutom javne izbire, dandanes pa ugotovitve kažejo, da politika ne izbira vedno ekonomsko upravičenih programov, zato se raziskave vse bolj osredotočajo za različne oblike ekonomskih verifikacij programov. Že od sredine petdesetih let preteklega stoletja so se v praksi začele uveljavljati metodologije (angl. cost benefit, cost effectiveness ipd.), s katerimi države ugotavljajo preišljenost izbire. Predvsem ob koncu preteklega stoletja pa je pozornost, tudi pod vplivom Mednarodnega denarnega sklada, vse bolj osredotočena na zagotavljanje preglednosti (transparentnosti) javnih financ in obveščanje javnosti o programih, ki jih izvaja država. Slednje zahteva tudi čedalje bolj ozaveščena javnost, organizirana v različne oblike civilne družbe.

Izbira programov javnega financiranja vpliva tudi na gospodarsko rast in razvoj. Ker imajo različni programi različni vpliv, se teoretiki in empiriki osredotočajo na ugotavljanje, kateri programi vplivajo bolj in kateri manj. Manj učinkovite naj bi države opuščale in prispevale k izbiri učinkovitih programov, posledično pa k postopnemu zmanjševanju celotnih javnofinančnih izdatkov in tako na kakovost javnih financ.

V Sloveniji izdelanega sistema ocenjevanja vpliva različnih javnofinančnih izdatkov na gospodarsko rast in razvoj, razen delnih študij, še nimamo. Zahteva po vzpostavitvi takšnega sistema je bila postavljena šele v

sredini leta 2007 s sprejetjem Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/2007). Zaradi številnih metodoloških vprašanj se uresničevanje uredbe še ni začelo. Med temeljna vprašanja sodijo tudi tista, ki se nanašajo na opredelitev razvojne politike, saj s sprejetjem Strategije razvoja Slovenije zgolj ekonomske politike niso postavljene v ospredje, pač pa načelo trajnostnega razvoja, ki enakovredno obravnava različna razvojna vprašanja.

Prispevek je sestavljen iz uvoda in petih vsebinskih poglavij. V prvem (drugo poglavje) na kratko opredeljujemo teoretična izhodišča o razvojni politiki države oziroma razvojnih politikah, saj se navadno prikazujejo v množini, po posameznih področjih. V naslednjih štirih pa se seznanjamo z razmerami v Sloveniji. Tako v tretjem poglavju prikazujemo sistemsko ureditev načrtovanja razvojnih politik, v četrtem vprašanja, ki še niso bila zadovoljivo rešena, v petem zasnovo metodoloških navodil za spremljanje razvojnih politik države ter v šestem poglavju zasnovo načinov poročanja o doseženem razvoju in uspešnosti državnih razvojnih politik. Prispevek končujemo s sklepnimi ugotovitvami in usmeritvami.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA O RAZVOJNIH POLITIKAH DRŽAVE

Zgodovina vloge države je zelo stara, prve znanstvene utemeljitve so povezane že z deli A. Smitha, ki ga sodobna znanost pojmuje kot začetnika moderne teorije (Musgrave, 1990, str. 2). Že Smith je ločeval tri temeljne funkcije: zaščita družbe pred nasiljem in invazijo drugih držav, zaščita vsakega člana družbe pred krivico ter zgraditev in vzdrževanje javnih del in javnih institucij, pri čemer trg in država nastopata kot povezljivi instituciji (Inman, 1991, str. 649). Zaščita lastniških pravic je imenovana tudi »minimalna država«, njeni zagovorniki pa so bili liberalisti in unitaristi, ki so zanimali tudi tretjo Smithovo funkcijo, iz prepričanja, da trg lahko uspešno razporeja celotno vrednost blaga in storitev. Večina teoretikov pa je podobno kakor Smith trdila, da trg sam ne more zagotavljati ustrezne distribucijske strukture, zato država s pomočjo davkov in transferjev opravlja funkcije, ki jih trg sam po sebi ne, in odpravlja tržne nepravilnosti. Smith je utemeljeval potrebo po javnem sektorju z nalogami suverenosti, sodobna zasnova javnih financ pa temelji na tržnih pomanjkljivostih, ki izhajajo iz (Aronson, 1985, str. 16–22): (1) zagotavljanja blaga in storitev (monopolne tržne strukture), (2) distribucije dohodka (v konkurenčnem gospodarstvu podjetja kar najbolj povečujejo dobiček in plačujejo dejavnike delo, kapital in zemljo po njihovi produktivnosti), (3) doseganja stabilnosti v zaposlovanju in cenah (predvsem pri umirjanju spreminjanja ekonomskih aktivnosti v poslovnem ciklusu).

V sodobni teoriji je vloga države osredotočena na opravljanje naslednjih temeljnih funkcij: določanje pravnega okvira za učinkovito delovanje tržnega gospodarstva ter izvajanje makroekonomske stabilizacijske, alokacijske, porazdelitvene in razvojne funkcije:

- Določanje pravnega okvira za učinkovito delovanje tržnega gospodarstva oblikuje ekonomska pravila za gospodinjstva in podjetja. Ta pravila vključujejo opredelitev lastnine, medsebojne obveznosti delavcev in vodstva ter množico določil, s katerimi se v družbi urejajo medsebojni odnosi med različnimi ekonomskimi subjekti.
- Izvajanje makroekonomske stabilizacijske funkcije je usmerjeno v blaženje gospodarskih nihanj, da se prepreči brezposelnost, stagnacija gospodarstva in stalno naraščanje cen. To države dosegajo z usmerjanjem različnih oblik končnega povpraševanja.
- Izvajanje razmestitvene (alokacijske) funkcije je namenjeno doseganju zaželene razmestitve proizvodnih virov.
- Izvajanje porazdelitvene (distribucijske) funkcije je usmerjeno k ohranjanju minimalnih standardov socialne enakosti in dohodkov prebivalstva.
- Izvajanje razvojne funkcije se v sodobnih družbah pojavlja čedalje pogosteje, saj države s primernimi in učinkovitimi ukrepi lahko vplivajo na kakovost delovne sile, stopnjo kopičenja kapitala, spodbujanje tehnološkega razvoja in spodbudnega podjetniškega okolja, s tem pa tudi na gospodarsko rast.

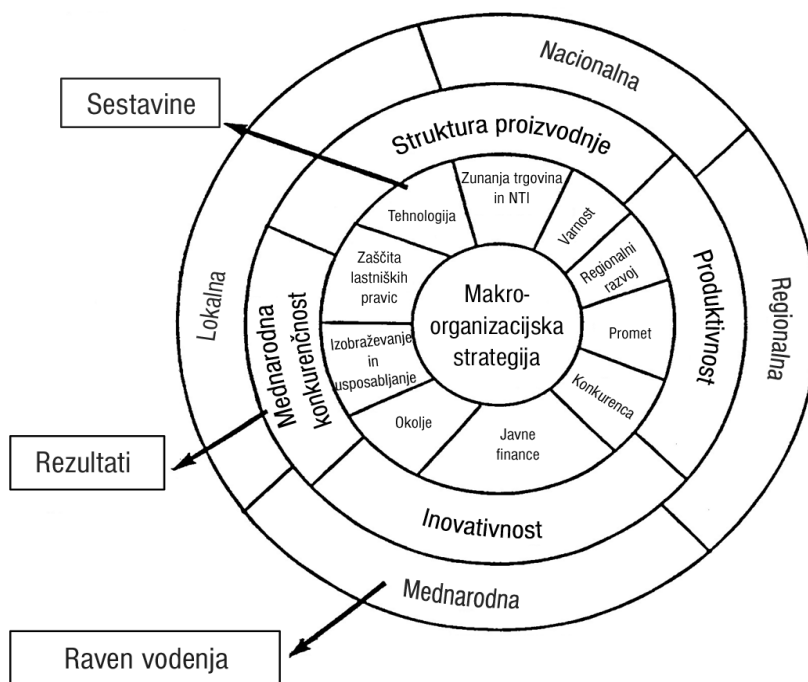
V kriznih razmerah se razvojna funkcija države, izvajana z razvojnimi politikami in nameni javnofinančnih izdatkov, spremeni. Povečajo pa se tudi javnofinančni izdatki. Ekonomisti, ki so preučevali rast javnofinančnih izdatkov v daljših časovnih obdobjih, so ugotovili, da se le-ti povečajo v obdobjih vojn, pripravah na vojno ali z drugimi kriznimi stanji v družbi. Vzroki za povečanje izdatkov so na strani povpraševanja in na strani ponudbe. Na strani povpraševanja izdatki rastejo zaradi spodbujenega naraščajočega povpraševanja po javnih dobrinah, storitvah in transferjih. Rast izdatkov na strani ponudbe pa izhaja iz delovanja državnega sektorja (politični cikli, sprejemanje političnih odločitev, preveč avtonomna birokracija). Če je povečanje javnofinančnih izdatkov v kriznih razmerah opravičljivo, obstaja nevarnost, da se po odpravi le-teh še vedno zadržijo na višji ravni, kot so bili pred krizo. Delno je razlog višje ravni izdatkov v tem, da se v kriznih razmerah izvajani

programi ne ugasnejo takoj po ustavitvi krize in da se pričnejo izvajati zaradi krize odloženi programi in projekti. Drugi razlog pa izhaja iz dejstva, da reševanje kriznega stanja poveča javnofinančni primanjkljaj in javni dolg. Servisiranje primanjkljaja in dolga pa »ceteris paribus« zahteva nadaljnjo rast javnofinančnih izdatkov (Belessiotis, 1995, str. 18).

2.1 Razvojne politike

Dandanes države izvajajo razvojno funkcijo z različnimi politikami. Izbira števila politik je v tesni povezavi z glavnimi cilji, ki so določeni na podlagi bolj ali manj preiščenih odločitev. Politike so, razen makroekonomske, delne in vse se med seboj bolj ali manj prekrivajo, zato so tudi njihove opredelitve v ekonomski literaturi zelo različne. Nekaj posebnega je Dunningova delitev (1992, str. 24), ki postavlja v ospredje makroorganizacijsko strategijo, okoli katere so nanizane različne politike, ki pokrivajo: zunanjo trgovino in neposredne tuje naložbe, tehnologijo, izobraževanje in usposabljanje, okolje, javne finance, konkurenco, zaščito lastniških pravic, promet, varnost in regionalni razvoj (Slika 1). Z opredeljenimi politikami je po njegovem mnenju mogoče nadzorovati strukturo proizvodov in storitev, produktivnost, inovacije in mednarodno konkurenčnost.

Slika 1: Področja ekonomskega upravljanja: makroorganizacijska strategija



Vir: Dunning, 1992, str. 24.

Pregledi različnih političnih institucionaliziranih odločitev, strategij in ukrepov po posameznih državah omogočajo razpoznavanje njihovih bolj ali manj načrtnih celovitih ali zgolj delnih politik. Pri tem so pomembne tudi politično in administrativno predpisane norme obnašanja (Wright, 1988, str. 599): (1) najprej je treba ugotoviti vodilno politiko in norme obnašanja v političnem procesu, (2) nato določiti pravila izvedbe ter (3) nazadnje ugotoviti razlike med predpisi in njihovim dejanskim izvajanjem. Razlike med zastavljenimi politikami in dejansko izvedbo so odvisne tudi od vodstva v vsaki od sodelujočih institucij.

Vsako politiko poleg deklarativne opredelitve ciljev sestavljajo ukrepi in instrumenti za njihovo uresničitev. Kaj je ukrep in kaj instrument, v teoriji ni jasno določeno. Najpogosteje se pod **instrumenti** razumejo viri sredstev (npr. dotacije, ugodna posojila, jamstva ipd.), pod **ukrepi** pa dejanja (npr. pospeševanje zaposlovanja) (Dmitrović, 1998, str. 25–27). Ukrepi se delijo na dva dela: na tiste, ki delujejo na makroekonomski ravni, in na ukrepe, ki delujejo na mikroekonomski ravni. Za prve navadno velja, da so neselektivni in nediskriminacijski, za druge pa ravno obratno. Z vidika učinka na nacionalno gospodarstvo se mikroekonomski ukrepi delijo še na horizontalne in vertikalne. Horizontalni imajo v nasprotju z vertikalnimi na splošno nevtralni učinek. Izbor ukrepov se po državah razlikuje, kar je predvsem odvisno od razvitosti institucij. Glede na mehanizme delovanja lahko ukrepe razdelimo na spodbude, omejitve in sankcije. Spodbude so namenjene okrepitvi delovanja. Omejitve se razvrščajo v dve skupini: v skupino ukrepov za zaščito nacionalnega gospodarstva in v skupino ukrepov, ki usmerjajo pravne in fizične subjekte k želenemu ravnanju in obnašanju. Sankcije so namenjene odvrčanju pravnih in fizičnih subjektov od dejanj, ki so z vidika države nezaželena. Ukrepi se združujejo v **programe** (npr. program ukrepov za povečanje konkurenčnosti gospodarstva), ki združujejo vse ukrepe, usmerjene v doseganje določenega cilja. Obstajajo pa tudi programi investicij, ki se izkazujejo s **projekti**. Investicijski projekti imajo predpisano tehnično zasnovo (idejni projekt, PGD, PZI) in drugačen način vodenja ter izvajanja kot to velja za programe ukrepov.

V vsakdanji praksi države vodijo različne razvojne politike. Njihova izbira je močno odvisna tudi od tega, kako je država organizirana in ali je njena sestava močna ali šibka glede na njeno politično ureditev (Atkinson, Coleman, 1995, str. 60–61). Šibke države (Amerika, Kanada, Združeno kraljestvo in Avstralija), ki imajo visoko stopnjo demokracije, vodijo reaktivne politike, ki sledijo interesom osrednjih potreb specifičnih podjetij. Takšna politika je izpostavljena političnim pritiskom podjetij, zato so njene odločitve *ad hoc* posledica pritiskov. Močne države (Japonska, Francija in delno Nemčija), ki so praviloma avtokratske, pa vodijo anticipativne razvojne politike. To so dolgoročno načrtovane politike s ciljem strukturnih preobrazb in so praviloma uspešnejše od reaktivnih.

2.2 Razvojne politike in gospodarski razvoj

Naloga razvojnih politik je zagotavljati ustrezne stopnje gospodarske rasti in gospodarskega razvoja. Definicij, ki opredeljujejo gospodarsko rast, je v teoriji veliko. Navadno se opredeljuje kot porast domačega bruto proizvoda v stopnji rasti glede na predhodno obdobje ali pa kot porast kazalnikov bruto domači proizvod na prebivalca, bruto domači proizvod po kupni moči na prebivalca ipd. Sredi osemdesetih let preteklega stoletja ekonomski teoretiki niso bili več zadovoljni z eksogeno razlago dolgoročne gospodarske rasti. Nove teorije poskušajo endogenizirati to, kar je v neoklasičnem modelu zunanja spremenljivka, to je tehnološki napredek. Poleg tehnološkega napredka stopa v ospredje tudi pomen človeškega kapitala, saj je tisti proizvodni dejavnik, prek katerega lahko razvojne politike vplivajo na povečanje bruto domačega proizvoda in imajo podoben učinek na gospodarsko rast kakor tehnološki razvoj. Endogene teorije rasti, v nasprotju s klasičnimi, pripisujejo znaten pomen razvojnim politikam, ki z ustreznimi ukrepi lahko vplivajo na povečanje zasebnih in infrastrukturnih naložb, deregulacijo gospodarstva, okrepitev raziskav in razvoja ter izobraženosti in usposobljenosti delavcev ipd. Empirične študije potrjujejo, da države s svobodno tržno politiko, liberalizacijo trgovine, zaščito lastninskih pravic in višjo ravnijo človeškega kapitala dosegajo višjo stopnjo gospodarske rasti.

Nekateri teoretiki se zgolj s teorijami gospodarske rasti niso zadovoljili. Priznavajo sicer, da sta rast in razvoj med seboj povezana, vendar ju je treba med seboj razločevati (Goode, 1984, str. 230). Rast je opredeljena kot povečevanje merljivih rezultatov ali dohodkov na agregatni ravni ali na osebo. Razvoj pa različni teoretiki

opredeljujejo različno. Navadno obsega rast ter spremembe v gospodarskih strukturah in zajema tudi druge vidike razvoja.

Pri oblikovanju politik, ki vplivajo na gospodarsko rast in gospodarski razvoj, so v ospredju štiri pristopi. Prvi, pristop *laissez-faire*, je močno povezan s tržnim mehanizmom. Ker trg gospodarske tokove uravnava najbolje, je naloga države, da dovoli naravni tok tržnim zakonitostim. Drugi je pasivni državni pristop, ki v osnovi še vedno daje prednost delovanju tržnih mehanizmov, vendar priznava obstoj nepopolnih informacij in transakcijskih stroškov. Naloga države je odstranitev teh ovir (izboljšanje alokacij in lastninskih pravic), vendar mora pri tem nastopati le kot druga najboljša rešitev. Tretji je aktivni pristop države, ki se od predhodnih dveh razlikuje – državne odločitve se sprejemajo kot koordinacija tržnemu mehanizmu. Četrti pristop je t. i. planski, ki v bistvu nadomešča tržni mehanizem. Prva dva pristopa sta podkrepljena s teorijo ortodoksnih in v zadnjem času nekoliko liberalnejših neoliberalistov, tretji pa s teorijo neokeynesiancev. Četrti pristop s prehodom gospodarstva v sodobno tržno gospodarstvo počasi izginja.

Doktriniranje tržnih zakonitosti, medsebojno prepletanje različnih politik, ki imajo neposreden ali posreden vpliv na gospodarski razvoj, in neustrezna empirija o stroških, ki jih države nosijo zaradi svojega neprikritega ali čedalje pogosteje prikritega vmešavanja, zamegljujejo dejansko vlogo države pri doseganju gospodarske rasti in gospodarskega razvoja.

Teoretiki, neoliberalci in postkeynesianci, se s sedanjo razvojno vlogo države ne strinjajo, temveč so si edini, da bi morala biti drugačna. V sodobnih trendih globalizacije, internacionalizacije, regionalizacije in oblikovanja informacijske družbe država posega tudi na razvojna področja, pri tem pa se njena vloga opredeljuje na novo. Vloga sodobne države¹ pri poseganju v ekonomske tokove je na eni strani vse bolj omejevana, na drugi pa razširjena na področja, na katerih se doslej še ni igrala. Na eni strani se država z liberalizacijo vse bolj umika iz dejavnosti, ki so nekoč samoumevno sodile v okvir močnega javnega sektorja, na drugi strani pa namesto v vlogi neposredne vse bolj nastopa kot posredna upravljavka, resorne politike pa se nadgrajujejo z medsebojno povezanimi sklopi ukrepov različnih politik, usmerjenih k enotnim ciljem. Spreminja se tudi način upravljanja družbe, katere akterji so vse bolj samostojni in želijo sodelovati pri oblikovanju ključnih razvojnih politik. Če je bilo doslej spreminjanje vloge države počasno, bo procese sprememb sedanja gospodarska kriza gotovo pospešila, posebno v primeru, če bo kriza trdovratna in dolgotrajna.

2.3 Razvojne politike in javnofinančni izdatki

Pri izvajanju razvojnih politik je, kljub skrbni izbiri programov, učinkovitost državne porabe omejena. Na eni strani jo omejujejo razpoložljivi davčni viri, na drugi pa izdatki za tradicionalne funkcije države. Povečevanje davčnih virov z različnimi kombinacijami sistemov obdavčevanja lahko znižuje gospodarsko rast in zavira gospodarski razvoj. Preveliko obremenjevanje razpoložljivih javnofinančnih izdatkov z izdatki za tradicionalne funkcije države pa zožuje manevrski prostor razvojnim izdatkom. Strateška vloga javnih financ ter njenega sistema obdavčenja in oblikovanja razvojnih programov je najočitnejša v prelomnih obdobjih, ko stare oblike odmirajo in se porajajo nove (Musgrave, 1998, str. 78). To se že kaže tudi sedaj, ko reševanje gospodarske krize v Evropski uniji temelji predvsem na javnofinančnih instrumentih in ukrepih (A European Economic Recovery Plan, 2008).

¹ Ko govorimo o razvojni vlogi države, upoštevamo državo kot institucijo, ki razpolaga z lastnostmi nosilca ekonomske politike. Torej na posameznih področjih vključuje vlado, parlament, centralno banko in socialne partnerje. Je edina raven v družbi, na kateri je mogoče zastopanje javnega interesa. Do tega mandata v demokratični družbi pride večinska (politična) opcija na volitvah.

Pri ocenjevanju razvojne usmerjenosti finančno izraženih izdatkov politik se ekonomisti srečujejo s številnimi problemi in omejitvami, med katerimi prednjačijo predvsem trije (Wilks, 1986, str. 492). Prvi je osredotočanje na razmerje med državo in gospodarstvom, torej je primarni poudarek na sorazmerni moči političnega procesa (organiziranost, zajetje institucij, cilji, strategije, uspeh ciljev in strategij, njihove ideološke in administrativne strukture). Drugi problem je izključenost velikega števila pomembnih območij iz analiz, ker na lokalnih ravneh medsebojni odnosi niso preučevani sistematično. Tretji problem pa izhaja iz tega, da je neko število študij premišljeno izbranih za ilustriranje razlik. Zato v teoriji ni jasne in nedvoume opredelitve, kateri izdatki so razvojni in kateri ne.

Pričakovanje, da bo udejanjanje teorije javne izbire dejansko prispevalo k večji racionalnosti javnofinančnih izdatkov in njihovi razvojni naravnosti, se je izjalovilo, saj se je tudi v demokratično izvoljene politike vtihotapilo »lobiranje interesnih skupin« za uveljavljanje različnih bolj ali manj racionalnih programov javnofinančnih izdatkov. Posledice se kažejo v njihovem hitrem naraščanju. Danes nekateri teoretiki ugotavljajo, da obseg javnofinančnih sredstev, ki je že presegel 40 % bruto domačega proizvoda, sam po sebi zavira hitrejši razvoj.

Mnoge študije dokazujejo, da višji delež javnofinančnih izdatkov negativno vpliva na gospodarsko rast in da povečanje celotnih izdatkov na dolgi rok vodi v kumulativno znižanje gospodarske rasti; enoodstotno povečanje celotnih izdatkov naj bi na dolgi rok vodilo v kumulativno znižanje gospodarske rasti za 3,1 % (Romero in Strauch, 2003, str. 22). Tanzi in Schuknecht (2005, str. 7) poudarjata, da za javno porabo veljajo padajoči donosi, saj družbene koristi od povečevanja javne porabe izginejo, ko ta preseže optimalno raven, ki naj bi bila okoli 35 odstotkov bruto domačega proizvoda. Podobno trdi tudi Rihterčeva (2001, str. 482), saj večja državna poraba povečuje gospodarsko rast na prebivalca, dokler ne dosežemo optimalnega obsega državne porabe, nato pa to povečanje gospodarsko rast zmanjšuje, saj sta učinek obdavčenja in neučinkovitost državnega poseganja v gospodarstvo močnejša od produktivnega učinka državnih naložb in pomoči. Ko namreč državni vpliv preseže določen delež skupne končne potrošnje v narodnem gospodarstvu, zavre podjetniško pobudo in zmanjša prožnost gospodarskih subjektov.

Na gospodarsko rast vpliva tudi struktura javnofinančnih izdatkov. V osemdesetih letih preteklega stoletja so strokovnjaki s študijami teh izdatkov po ekonomski klasifikaciji dokazovali, da na gospodarsko rast ugodno vplivajo pretežno le naložbe in investicijski transferji, vendar so njihovi učinki odvisni od tega, kam so naložbe (in investicijski transferji) usmerjene, in od tega, da javno financiranje naložb ne izriva zasebnih naložb. Večina drugih javnofinančnih izdatkov pa na razvoj lahko deluje zaviralno ali nanj nima pomembnejšega vpliva, kar je spet odvisno od posameznih namenov (oz. programov) izdatkov. Ker je bilo ugotavljanje razvojne usmerjenosti javnofinančnih izdatkov na podlagi njihove ekonomske klasifikacije premalo natančno, so se študije pozneje osredotočile na preučevanje razvojne usmerjenosti po posameznih programih².

² Od prvih začetkov merjenja uspešnosti posameznih programov do danes se je razvilo več tehnik, ki jih lahko delimo v tri skupine (Premchand, 1993, str. 195–196): analize racionalnosti, regresijske analize in analize na podlagi modeliranja. Analize racionalnosti ugotavljajo napredek v primerjavi s preteklimi leti glede na posebne cilje in sodijo med preprostejše. Regresijske analize, ki so analize s statističnim pristopom, imajo širok spekter aplikacij. Povezujejo rezultate z vložki in pojasnjujejo spremembe, ki pri tem nastajajo. Tretji pristopi pa je preučevanje odnosa vložek-rezultat glede na učinkovitost organizacije. Na uspešnost programov namreč vplivata tudi stopnja centralizacije države ter število ministrstev, lokalnih ravni in agencij, ki trošijo (Shadbegian, 1993, str. 238). V praksi se zaradi predvsem podatkovnih omejitev najbolj uporabljajo analize racionalnosti. Za merjenje so bili oblikovani tudi posebni kazalniki. Merjenje s kazalniki je manj natančno od merjenja z različnimi, bolj sintezni merili, vendar še vedno sprejemljivo, posebno če je merjenje z drugimi metodami dolgotrajno in drago.

Programi trošenja so različni, odvisni od svoje funkcije. Precej splošene ugotovitve kažejo, da je pri izvajanju alokacijske funkcije pomembna prostorska razsežnost, saj javne dobrine (in izdatki zanje) prinašajo prednosti rezidenčnim regijam, ki trajajo toliko časa, dokler obseg javnih dobrin ne začne izrivati tržnih storitev. Pri distribuciji dohodkov ali zmanjševanju revščine je kakovostni vidik gospodarske rasti verjetno manj pomemben od gospodarske rasti same po sebi, če hkrati ne povzroča nesprejemljivih dohodkovnih razlik med prebivalstvom v celotni državi ali v posameznih regijah (Schwartz in Ter-Minassian, 1995, str. 19). Pri izvajanju stabilizacijske funkcije, pri kateri imajo javne finance pomembno vlogo na makroekonomsko obnašanje gospodarstva, sta pomembni njihova prihodkovna in izdatkovna stran. Skoraj pomembnejša je prva, predvsem instrumenti davčne politike, ki znižujejo ali zvišujejo ravni obdavčitve (Musgrave in Musgrave, 1989, str. 523–543). Ključna za analizo javnofinančnih izdatkov ali programov trošenja, s katerimi država izvaja svoje funkcije, je torej njihova povezava z makroekonomskimi agregati, pri čemer so pomembni makroekonomski vpliv na proračunski primanjkljaj, trajnostni proračunski primanjkljaj in njegova sestava (Pradhan, 1996, str. 29).

3 INSTITUCIONALNA UREDITEV NAČRTOVANJA IN IZVAJANJA RAZVOJNIH POLITIK V SLOVENIJI

Država mora vzpostaviti institucije (formalna in neformalna pravila obnašanja in organizacijske oblike), ki zagotavljajo vnaprejšnjo usklajevanje razvojnih in drugih politik, predvsem tistega dela, ki s svojimi učinki presegajo cilje posameznega državnega resorja, omogočajo tvorno vključevanje javnosti, socialnih partnerjev in stroke v oblikovanje politik, ter kar najbolj zmanjšajo nevarnost, da bi bile politike namenjene predvsem sledenju lastnega interesa političnih oziroma družbenih elit. Izkušnje kažejo, da države z ustreznimi ukrepi in usklajenostjo med njimi lahko odločilno vplivajo na pospešen razvoj, z neustreznimi ukrepi in njihovo neusklajenostjo pa lahko samo slabijo konkurenčno sposobnost gospodarstva in povečujejo proračunski primanjkljaj in javni dolg. Spremenjena vloga države zahteva načrtovanje razvoja in ukrepov ekonomske oziroma razvojne politike, ustrezno spremljanje stanja in preverjanje uspešnosti uporabljenih ukrepov, ki naj povežejo razvojne cilje in politike, to pa lahko zagotavlja le ustrezna institucionalna ureditev usklajevanja razvojnih politik.

3.1 Stanje in razlogi za potrebo po usklajenem izvajanju razvojnih politik

V prvih letih po osamosvojitvi je Slovenija izvajala tranzicijo ter se pri tem osredotočila na makroekonomsko funkcijo in reševanje najakutnejših problemov prehoda, zato je bila njena razvojna politika izrazito kratkoročna. Šele konec leta 1995 je s Strategijo gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS 95) oblikovala prvi dokument razvojne politike, ki je na papirju opredeljeval razvojne politike države za obdobje 1996–2000, ni pa postavil prednostnih nalog. V tem obdobju je bilo več poizkusov ureditve razvojnega načrtovanja,³ a niso prinesli zadovoljivih rezultatov. Nastajati so začeli posamični razvojni programi ministrstev (nacionalni programi, strategije, resolucije, posebni razvojni zakoni) z opredeljenimi javnofinančnimi obveznostmi, večinoma sprejeti v državnem zboru po zakonodajnem postopku. Ker se dokumenti vsebinsko niso usklajevali s SGRS 95, s prostorskimi dokumenti in finančno z javnofinančnimi možnostmi, so bile sprejete, predvsem ker se niso upoštevale stvarne javnofinančne možnosti, previsoke obveznosti, ki jih državni proračun ni mogel finančno pokriti (Murn, 1996). Z vsakoletnim zakonom o izvajanju državnega proračuna so bile javnofinančne obveznosti iz teh dokumentov sprejete le do višine, določene v proračunu. Za to obdobje lahko rečemo, da je država imela načrtno razvojno politiko, vendar je ni ustrezno izvajala.

Nastali problem je poskušal rešiti Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99) z uvedbo štiriletnih načrtov razvojnih programov proračunskih uporabnikov, pri čemer so nacionalni programi, četudi sprejeti v državnem zboru, le ena od osnov za njihovo pripravo. Načrti razvojnih programov proračuna nimajo statusa zakona, ampak indikativnih programskih dokumentov, ki jih ministrstva uporabljajo pri dolgoročnem razvojnem načrtovanju in proračunskem programiranju. Vsako leto jih je treba prilagajati spremenjenim razmeram v okolju, novim spoznanjem ter ekonomskim in političnim ciljem. V procesu javnofinančnega usklajevanja je z

³ Vlada Republike Slovenije je prva »Izhodišča za ureditev razvojnega planiranja na ravni Republike Slovenije« in »Delovni program Vlade RS za pripravo Strateškega razvojnega plana in Prostorskega plana Slovenije« sprejela 6. marca 1992. V izhodiščih sta bila na državni ravni opredeljena dva osnovna instrumenta razvojnega načrtovanja: prostorski in strateški razvojni načrt. Predvideno je bilo njuno medsebojno usklajevanje, pa tudi usklajevanje s sektorskimi nacionalnimi programi in srednjeročnim proračunskim programom. Sistem je bil predpisan, vendar pa razmere za njegovo uresničevanje še niso dozorele. Do nadaljnjih sklepov vlade o sistemu razvojnega načrtovanja je prišlo v letu 1993. Vlada je 10. junija sprejela gradivo »Predlog ureditve letnega in razvojnega načrtovanja v Republiki Sloveniji in potrebne aktivnosti za njegovo uresničitev«. Po novem sklepu naj bi se izvajale le tiste sestavine razvojnega načrtovanja, ki so bile nujne za pripravo vsakoletnega proračuna in ki vlade ne bi preveč zavezovale in omejevale pri sprejemanju tekočih ekonomsko-političnih odločitev. Gradivo je že takrat obšlo prostorsko problematiko in regionalno razsežnost načrtovanja. Namesto prej zamišljenega celovitega sistema razvojnega načrtovanja kot sestavnega dela upravljaljskega procesa se je uveljavil sistem proračunskega načrtovanja s pretežno kratkoročno in makroekonomsko razsežnostjo.

zakonom opredeljena obveznost medresorskega usklajevanja načrtov razvojnih programov ter njihovo vsebinsko in finančno usklajevanje s sintezniimi razvojnimi dokumenti. Kar zadeva oblikovanje razvojne politike, je bila z zakonom in spremljajočimi akti predpisana tudi priprava posebnega dokumenta – Državnega razvojnega programa (DRP), ki naj bi bil izvedbeni dokument SGRS, s podrobnejšo vsebinsko in finančno členitvijo razvojnih prednostnih nalog na programe in podprograme, kar naj bi predstavljalo tudi most med razvojnim (vsebinskim) in javnofinančnim načrtovanjem.

V letu 2001 je bila sprejeta Strategija gospodarskega razvoja Slovenije (SGRS 01), ki je bila vsebinsko precej bolj dodelana od prvotne. S posebno razvojno paradigmo je bila določena dolgoročna usmeritev razvoja Slovenije (»skrčena« vizija), temelječa na uravnoteženem gospodarskem, socialnem in okoljskem razvoju. V strateškem delu je bila razvojna politika konkretizirana le za gospodarski razvoj, pri čemer so bili opredeljeni cilji, prednostne naloge in osnovni ukrepi države. Operacionalizacijo prednostnih nalog s programi in podprogrami iz SGRS bi po sprejeti normativni ureditvi moral vsebovati Državni razvojni program (DRP). Po začetnih zelo uspešnih pripravah, med katerimi so večinoma že uskladili razvojne prednostne naloge, programe in podprograme razvoja Slovenije do leta 2006 in hkrati razvili postopke vrednotenja programov, informacijski sistem za spremljanje uresničevanja programov in podprogramov (ISARR – informacijski sistem agencije za regionalni razvoj) ter indikatorski sistem spremljanja učinkov, se je priprava DRP ustavila. Na njegovi podlagi je bil pripravljen Enotni programski dokument, ki je opredeljeval le tiste razvojne naloge, ki so jih do leta 2006 sofinancirali evropski strukturni skladi.

V letu 2005 je bila sprejeta Strategija razvoja Slovenije (SRS 05), ki se ne osredotoča samo na gospodarski razvoj, ampak na vse razvojne segmente z razvojnimi prednostnimi nalogami, podprtimi tudi z ukrepi in drugimi nalogami, ki naj bi jih vlada izvedla predvsem v prvih dveh letih po sprejetju strategije. Del teh nalog je bil pozneje operacionaliziran v gradivu Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (2005), del pa v Resoluciji o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023 (2006).

V zadnjih letih je zaznati izboljševanje stanja s postopnim širjenjem oblikovanja razvojne politike na področja, na katerih doslej še ni bila (ali ni bila zadovoljivo) urejena. Menimo, da dosedanje rešitve (predvsem izvajanje že sprejetih) še vedno niso ustrezne, posebno zaradi spremenjenih razmer, v katerih se je Slovenija znašla po vstopu v Evropsko unijo. Prihajajoče nove naloge in aktivnosti z nadnacionalne ravni lahko ob nadaljevanju sedanjih neustrezno urejenih razmer pripeljejo do še večjega neskladja med vse bolj omejenimi javnofinančnimi sredstvi in razvojnimi potrebami, kar bo prej ali slej vplivalo tudi na gospodarsko rast in konkurenčnost ter na socialno in okoljsko področje. Nove naloge in spremenjene razmere prinašajo predvsem⁴:

Vključitev Slovenije v Evropsko unijo. S članstvom v Evropski uniji je država izgubila nekatere ključne, predvsem makroekonomske politike, ki jih je prenesla na nadnacionalno raven, preostale pa so dobile drugo vsebino in/ali težo. V novem okviru nacionalna država podpira predvsem ustvarjalne dejavnike razvoja s poudarkom na vodenju strukturnih in razvojnih politik. Z vstopom v Evropsko unijo mora Slovenija uveljaviti tudi svojo strategijo in lastne interese, in sicer toliko in tam, kolikor in kjer je v korist države in državljanov. To je mogoče, če država vodi ustrezno usklajene razvojne politike v skladu z nacionalnimi interesi in se zaradi neurejenih razmer ne postavlja v vlogo zgolj »izvajalke evropske politike«. Pri tem je pomembno tudi dobro poznavanje evropskih strategij in politik, stanja in trendov razvoja Slovenije ter potencialnih sinergijskih učinkov, ki nam jih prinaša vključitev v Evropsko unijo in njen skupni notranji trg.

⁴ Ta del temelji na prispevkih Gmeiner (2001, str. 15–38) ter Šušteršič in Murn (2003).

S sprejetjem spremenjene Lizbonske strategije, obvezo držav članic Evropske unije, da pripravijo posebne nacionalne akcijske programe in imenujejo nacionalne koordinatorje za spremljanje izvajanja ciljev, sprejete nadnacionalne razvojne politike, je Slovenija potrdila določene cilje, usmeritve in naloge nadnacionalne razvojne politike.

Izvajanje regionalne politike in oblikovanje pokrajin. Po letu 2000 je Slovenija z regionalnimi razvojnimi programi (strateškimi in izvedbenimi deli) začela izvajati načrtno politiko regionalnega razvoja. Z vstopom v Evropsko unijo se vključuje tudi v njeno strukturno in kohezijsko politiko, pri čemer mora upoštevati pravila načrtovanja, spremljanja razvoja, poročanja in institucionalne organiziranosti, ki veljajo za vse države članice. Zaradi potreb lastnega regionalnega razvoja in obveznosti do Evropske unije je treba urediti razmerja med državno in regionalno ravno ter vzpostaviti okvir za delovanje lokalnih razvojnih pobud. Sodelovanje pri opredeljevanju in izvajanju razvoja med državo, regijo in občino ter lokalnimi in drugimi (npr. socialnimi) partnerji oziroma civilno družbo zahteva Evropska unija (strukturni in drugi skladi, iniciative, ponekod je to tudi pogoj za črpanje sredstev Evropske unije). To je seveda potrebno tudi in predvsem zaradi skladnega regionalnega razvoja v Sloveniji, kajti pretirana centralizacija in zavrite lokalne pobude so ena pomembnejših ovir za hitrejši gospodarski razvoj v državi ter razlog poglobljanja medregionalnih razlik v razvitosti.

Regionalizacija Slovenije se je začela s pripravo številnih dokumentov o oblikovanju območij novih pokrajin, o prenosu pristojnosti nalog z državne ravni na pokrajine in o modelu njihovega financiranja. Predlagana institucionalna ureditev regionalne ravni zaradi nedodelanosti še ni sprejeta, je pa sprožila val, ki bo prej ali slej pripeljal do tega.

Izvajanje prostorskega razvoja. Sistem prostorskega načrtovanja in širšega urejanja prostora je po državah članicah Evropske unije urejen različno. Skupne zakonodaje Evropske unije o tem ni, se pa na tem področju oblikujejo elementi skupne politike (*European Spatial Development Perspective*) in noben projekt v Sloveniji ne more pridobiti sredstev strukturne pomoči brez urejene prostorske lokacije. V vseh evropskih državah potekata razvojno in prostorsko načrtovanje po formalno ločenih tirih – s svojimi zakoni, dokumenti in institucijami. Tako je po odpravi *sistema integralnega planiranja* tudi v Sloveniji in to načelo ločitve bi veljalo obdržati.⁵ Kljub temu je treba obe vrsti načrtovanja povezovati in ju po možnosti čim bolj usklajevati. Najbolj se stikata pri srednjeročnih načrtih na regionalni ravni. Zato se zdi mogoče tesneje povezati izdelavo regionalnih razvojnih programov in izdelavo regionalnih zasnov prostorskega razvoja.

Izvajanje institucionalnih predpisov o državni upravi. K učinkovitemu oblikovanju in izvajanju razvojne politike prispeva tudi smiselna in racionalna organizacija državne uprave in izvajalskih agencij. Praksa Zakona o upravi iz leta 1994 (Uradni list RS, št. 67/94, 20/95 in 80/99) ter Zakona o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99 in 30/01) je pokazala pomanjkljivosti in odločitev je bila, da se zakona združita v en sam (organizacijski) Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02). Z institucionalno spremembo so dane možnosti, da bo praksa lahko sledila domačim in tujim teoretičnim spoznanjem in izkušnjam, z osredotočenostjo nalog na oblikovanje politik, izpolnjevanje nalog in nadzor, tudi v funkciji spremembe razvoja. Osredotočenost nalog državne uprave se bo iz operativnega dela preusmerila

⁵ Ta ločitev je odsev najmanj štirih pomembnejših razlik v naravi obeh vrst načrtovanja. S časovnega horizonta je prostorsko načrtovanje dolgoročno, razvojno pa pretežno srednjeročno in kratkoročno. Pri metodah oziroma jeziku načrtovanja gre za prevladovanje numerične dokumentacije v razvojnem načrtovanju in kartografske v prostorskem. Ozemeljsko je razvojno načrtovanje vsebinsko najbogatejše za raven cele države, manj vsebin je na regionalni ravni in še manj na občinski, obratno pa je pri prostorskem načrtovanju. Razvojno načrtovanje je pretežno indikativno, prostorsko pa direktivno.

na oblikovanje politik. Operativne naloge se bodo počasi izločile iz državne uprave ter se zbrale v državnih in javnih agencijah, tako pa sledile ravnanju razvitih držav. Oblikovanje politik je podprto z analitično in razvojno funkcijo. Analitična je v zakonu opredeljena: »Uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države. Uprava vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidence.« Opredeljena je tudi razvojna funkcija: »Uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj.«

Z organiziranostjo Službe za razvoj, ki ima posebnega ministra brez listnice, je razvoj tudi v državni organizacijski sestavi dobil ustrezno mesto. Delo te službe je bilo leta 2007 institucionalno osredotočeno na načrtovanje razvoja, usklajevanje različnih razvojnih politik ter na spremljanje razvoja in razvojnih politik države. Proti koncu leta 2008 so se opredeljenim nalogam priključile še naloge, povezane z Evropsko unijo, ki so se prej izvajale v samostojni Službi za evropske zadeve.

3.2 Opredelitev načrtovanja in izvajanja razvojnih politik po določilih uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja

Sredi leta 2007 je bila v Sloveniji sprejeta posebna uredba (Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 44/07), ki zajema vse dokumente razvojnega načrtovanja in posamično druge dokumente, ki odločajo o vprašanih s področja razvoja Slovenije. Osrednji cilj uredbe je učinkovito usklajevanje in spremljanje razvojnih politik vlade⁶ na nacionalni in nadnacionalni ravni, tako da bo mogoče njihovo medsebojno povezovanje, sprotno spremljanje učinkov ter potrebnih popravkov usmeritev in ukrepov. Rezultat načrtnega vodenja razvojne politike je zmanjšanje *implementacijskega deficita* pri uresničevanju strateških usmeritev države in boljše uresničevanje osnovnih razvojnih ciljev.

Institucionalizirane razvojne politike zajemajo vsaj tri razvojna področja (gospodarsko, socialno in okoljsko) in štiri ravni države (nacionalno, nacionalno, regionalno in lokalno). Določila uredbe se nanašajo na šest sklopov aktivnosti:

- razvojno načrtovanje,
- medsebojno usklajevanje in skupno delovanje razvojnih politik,
- izvajanje sprejetih razvojnih politik,
- spremljanje in vrednotenje razvojnih politik kot podlage za odločitve o spremembah razvojnih politik in poročanje,
- spreminjanje razvojnih politik ob odstopanju dejanskih gibanj od predvidenih ali če obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov
- in oblikovanje podpore ter evidenc za spremljanje izvajanja in merjenje učinkovitosti razvojnih politik.

⁶ Dokument podrobneje opredeljuje le razvojne politike vlade, torej samo tistih, ki so neposredno pod njeno pristojnostjo. Pod vladno pristojnostjo so posredno tudi nekatere javne institucije, ki pa jim vlada dopušča avtonomijo pri oblikovanju in vodenju razvojnih politik.

3.2.1 Razvojno načrtovanje in hierarhičnost posameznih razvojnih dokumentov

Razvojne politike vlade so po uredbi določene z dokumenti razvojnega načrtovanja in drugimi vladnimi gradivi, ki pomembneje vplivajo na razvoj, in zajemajo (i) politike in ukrepe, ki jih za doseganje razvojnih ciljev in za izvajanje razvojnih strategij sprejema ali predlaga vlada, in (ii) razvojne politike Evropske unije in mednarodnih organizacij ter druge mednarodno sprejete obveznosti, ki zavezujejo državo in vplivajo na doseganje njenih razvojnih ciljev.

Razvojne politike vlade se načrtujejo ob upoštevanju temeljnih načel: (1) načelo upoštevanja razvojnih prednostnih nalog, (2) načelo upoštevanja ekonomskih, socialnih in prostorskih možnosti in omejitev, (3) načelo trajnostnega razvoja, (4) načelo partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter civilno družbo in (5) načelo informiranja.

- Načelo upoštevanja razvojnih prednostnih nalog in možnosti je usmerjeno k upoštevanju prednostnih potreb (in s tem k preprečevanju tako imenovanega tekmovanja za rento, ko ukrepi države koristijo le posameznim interesnim skupinam) in realnih možnosti (tako pa k preprečevanju čezmernega izkoriščanja naravnih, finančnih in drugih virov).
- Načelo upoštevanja ekonomskih, socialnih in prostorskih možnosti in omejitev je usmerjeno k neposrednemu povezovanju razvojnega in prostorskega načrtovanja, ki se v Sloveniji medsebojno ne povezuje, v Evropski uniji pa izvedbeno zahtevata tvorno načrtovanje razvoja.
- Načelo trajnostnega razvoja predstavlja zahtevo po enakovrednem obravnavanju gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti blaginje, kar omogoča zadovoljevanje potreb današnjih generacij, ne da bi omejevali možnosti prihodnjih pri vsaj enako uspešnem zadovoljevanju njihovih potreb.
- Načelo partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter civilno družbo zagotavlja vključitev različnih partnerjev in zainteresirane javnosti v postopke priprave, izvajanja in spremljanja razvoja.
- Načelo informiranja omogoča preglednost (transparentnost) pri vseh aktivnostih in postopkih ter zagotavlja ustrezno obveščenost zainteresirane javnosti o delovanju vlade na področju razvoja.

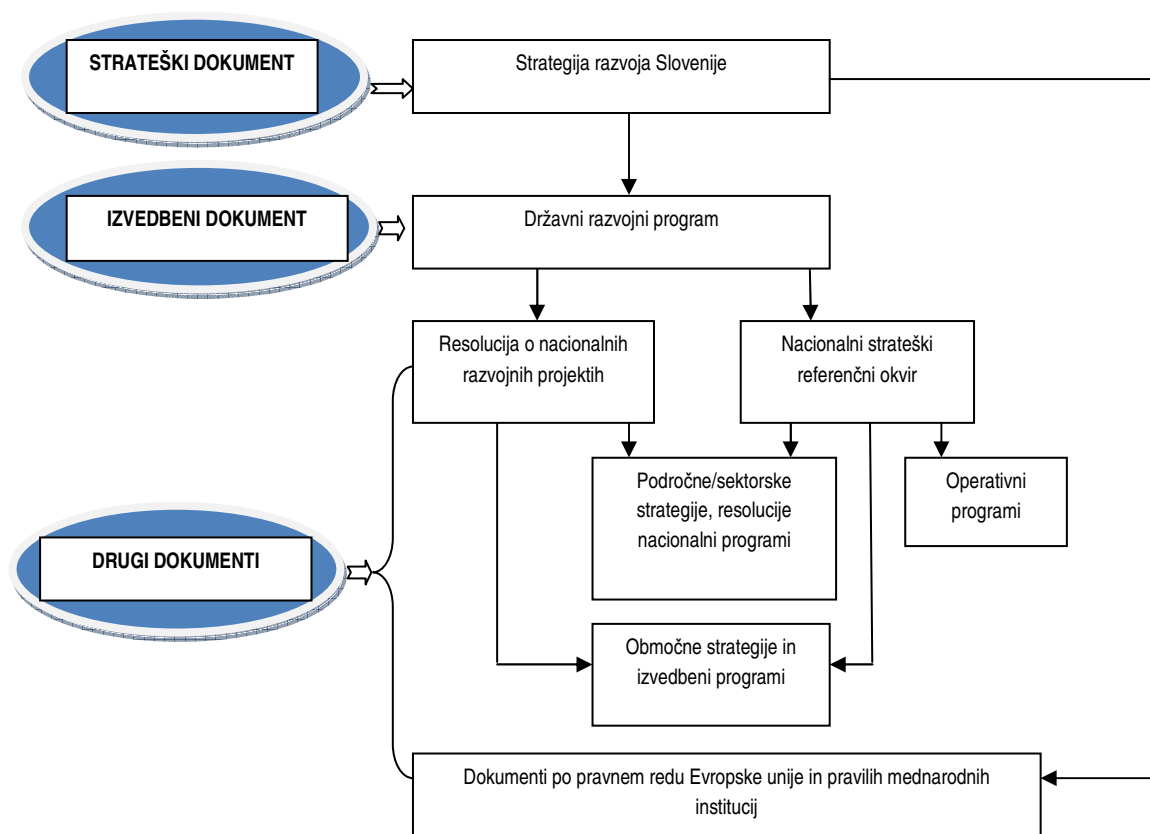
Razvojno načrtovanje zajema tri vrste dokumentov: strateške, izvedbene in druge. Dokumenti so med seboj hierarhično povezani, zato morajo biti tudi medsebojno usklajeni. Strateški dokument je Strategija razvoja Slovenije, izvedbeni je Državni razvojni program, vsi drugi dokumenti pa so uvrščeni kot drugi dokumenti razvojnega načrtovanja (Slika 2).

Strateški dokument je Strategija razvoja Slovenije, ki na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih in evropskih trendov opredeljuje vizijo razvoja, razvojne cilje, strateške usmeritve in prioritete razvojnih politik ter temeljne naloge vlade za njihovo uresničevanje. V svojem bistvu predstavlja sintezni indikativni dokument, ki upošteva ekonomske, socialne, kulturne, prostorske, okoljske, regijske, sektorske in druge razvojne možnosti in omejitve.

Izvedbeni dokument je Državni razvojni program, ki s Strategijo razvoja Slovenije strateške usmeritve in razvojne prioritete operativno razdela na indikativno finančno ovrednotene programe, pri čemer upošteva oziroma zajame tudi vse druge dokumente razvojnega načrtovanja, ter za njih predvidi tudi ustrezne

(nacionalne in mednarodne, javne in zasebne) vire financiranja. Pri pripravi programov Državni razvojni program upošteva sprejete mednarodne obveznosti, pravila Evropske unije, zlasti pri črpanju sredstev evropskih strukturnih in kohezijskih skladov, ter razvojne pobude regij in civilne družbe.

Slika 2: Hierarhičnost dokumentov razvojnega načrtovanja



Drugi dokumenti razvojnega načrtovanja se delijo na štiri skupine:

- Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih temelji na Strategiji razvoja Slovenije in opredeljuje velike razvojno-naložbene projekte državnega pomena v prihodnjem srednjeročnem ali dolgoročnem obdobju. Projekti in programi, zajeti v resoluciji, ki se bodo izvajali v obdobju veljavnosti Državnega razvojnega programa, so njegov sestavni del.
- Nacionalni strateški referenčni okvir je dokument razvojnega načrtovanja, ki zagotavlja, da je pomoč skladov kohezijske politike usklajena s kohezijsko politiko Evropske unije, in določa povezavo med prednostnimi nalogami Evropske unije na eni strani ter strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja v Sloveniji na drugi strani. Je tudi podlaga za pripravo operativnih programov v okviru evropskih skladov kohezijske politike.
- Področne ali sektorske strategije, resolucije in nacionalni programi opredeljujejo razvoj posameznih dejavnosti, sektorjev ali območij države.
- Dokumenti, ki jih vlada pripravlja oziroma pri pripravi katerih sodeluje v skladu s pravnim redom Evropske unije ali s pravili mednarodnih organizacij, se pripravljajo po postopkih, z vsebino in roki veljavnosti, kakršne določa pravni red Evropske unije ali pravila mednarodnih organizacij.

Pri tem se spoštujeta načelo usklajenosti mednarodnih obveznosti z nacionalnimi razvojnimi prednostnimi nalogami in cilji.

Že iz samega sistema načrtovanja izhaja stopnja hierarhičnosti dokumentov, pri čemer mora biti izvedbeni dokument usklajen s strateškim, oba pa tudi z javnofinančnimi možnostmi (projekcijami, proračuni) ter prostorskimi usmeritvami (Strategijo prostorskega razvoja) in načrti. Drugi dokumenti razvojnega načrtovanja morajo biti skladni s strateškim in izvedbenim dokumentom razvojnega načrtovanja.

3.2.2 Skladnost razvojnih politik vlade

Medsebojna skladnost dokumentov je prvi korak k uravnoteženemu delovanju vseh razvojnih politik. Takšno skladnost je mogoče doseči le z ustreznimi usklajevalnimi postopki, pod pogojem, da imajo strateški, izvedbeni in drugi dokumenti razvojnega načrtovanja ustrezne vsebine. Zato so v uredbi predpisani tudi obvezni sestavni deli dokumentov. Pri strateškem dokumentu razvojnega načrtovanja sta obvezni sestavini strateška razvojna usmeritev in scenariji razvoja. Za izvedbeni in druge dokumente razvojnega načrtovanja, ki morajo temeljiti na uradnih makroekonomskih ter drugih napovedih in projekcijah, pa so predpisane obvezne vsebine.

Državni razvojni program in Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih morata biti usklajena s Strategijo razvoja Slovenije. Drugi dokumenti razvojnega načrtovanja in vladna gradiva, ki pomembno vplivajo na razvoj, morajo biti usklajeni s Strategijo razvoja Slovenije, Državnim razvojnim programom in Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih. Obvezne vsebine dokumentov razvojnega načrtovanja omogočajo medsebojno usklajevanje slednjih, pa tudi spremljanje njihovega izvajanja ter ovrednotenja rezultatov in razvojnih učinkov.

V uredbi je nejasno napisano tudi določilo, da morajo biti programi in projekti Državnega razvojnega programa, drugi dokumenti razvojnega načrtovanja in druga gradiva vlade, ki pomembno vplivajo na razvoj, usklajeni z javnofinančnimi možnostmi ter se kot usmeritev upoštevajo v postopkih priprave predloga proračuna. Usklajenost z javnofinančnimi možnostmi je povsem korektna, nedodelan pa je del prehoda usklajenih dokumentov razvojnega načrtovanja v proračunsko načrtovanje.

3.2.3 Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik ter poročanje

Za izvajanje sprejetih razvojnih politik vlade so zadolžena ministrstva in vladne službe po področjih, ki jih pokrivajo. Pri tem morajo spremljati uresničevanje sprejetih dokumentov. Uresničevanje usmeritev, ciljev in prednostnih nalog razvoja, določenih s Strategijo razvoja Slovenije, se spremlja s Poročilom o razvoju. Poročilo se pripravlja letno, in sicer na podlagi posebnega sistema kazalnikov razvoja, strukturnih kazalnikov Evropske unije ter drugih kakovostnih in količinskih meril. Učinkovitost programov in projektov Državnega razvojnega programa se preverja letno s posebnim Poročilom o učinkovitosti ukrepov razvojne politike, pri čemer se ocenjuje učinkovitost ukrepov s fizičnega in finančnega vidika, pa tudi uspešnost in učinkovitost zagotavljanja in porabe različnih virov financiranja. Podobna poročila se pripravljajo za druge dokumente razvojnega načrtovanja, pri čemer nosilec spremljanja po potrebi oblikuje tudi podrobnejša merila in metodologijo za spremljanje izvajanja posameznega dokumenta razvojnega načrtovanja.

Za spremljanje razvoja in razvojnih politik je doslej ustrezno pokrita le Strategija razvoja Slovenije s Poročilom o razvoju Slovenije. Poročilo ima že oblikovano metodološko zasnovo v krovnem sistemu kazalnikov in več

kakor petletno tradicijo. Poročilo o učinkovitosti razvojne politike te tradicije še nima, prav tako pa ne sistema kazalnikov. Podobno stanje je pri drugih dokumentih razvojnega načrtovanja.

Da bi prišli do ustreznih podatkov in meril, je uredba predvidela oblikovanje enotne evidence razvojnih politik vlade. Ta evidenca mora biti zasnovana tako, da prikazuje:

- finančne podatke po programih in projektih (smiselno razdeljenih tudi na nižje ravni), ki zajemajo podatke o financerjih (virih financiranja), prejemnikih, namenih, javnofinančnih instrumentih, višini porabljenih finančnih in javnofinančnih sredstev ter druge attribute, ki omogočajo, da se osrednja evidenca uporablja za različne oblike poročanja (naložbe, državne pomoči, strukturne pomoči ipd.) ter za statistične in analitične namene;
- podatke o poteku izvajanja programov, projektov in ukrepov glede na cilje, opredeljene v razvojni politiki vlade, z možnostjo analitičnega prikaza stanja po organizacijah po vseh ravneh organizacijske strukture,
- nabor meril (kazalnikov in drugih celovitejših meril), s katerimi se ocenjuje učinkovitost posameznih programov in projektov glede na delne cilje, ki jih posamezni programi in projekti uresničujejo, in glede na strateške razvojne cilje, opredeljene v Strategiji razvoja Slovenije.

Dokument razvojnega načrtovanja ali drugo gradivo vlade, ki pomembno vpliva na razvoj, se dopolni, spremeni ali nadomesti z novim, če se ugotovi, da obstoječi ni uresničljiv, ker se dejanska gibanja močno razlikujejo od predvidenih, ali ker obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov, ali ker so se bistveno spremenila izhodišča, na katerih dokument temelji.

3.3 Zahteve, ki izhajajo iz normativne ureditve razvojnega načrtovanja

Normativna ureditev razvojnega načrtovanja zahteva na eni strani ustrezen pregled nad dokumenti na tem področju, kar omogoča ugotavljanje njihove medsebojne skladnosti glede na cilje, usmeritve in prednostne naloge. Na drugi strani pa zahteva pregled nad projekti, programi in ukrepi, kar omogoča merjenje uresničevanja sprejetih politik in njihovo učinkovitost. Obe nalogi zahtevata vzpostavitev ustrezne evidence, kakor jo opredeljuje uredba o razvojnem načrtovanju.

3.3.1 Pregled dokumentov razvojnega načrtovanja in njihova medsebojna skladnost

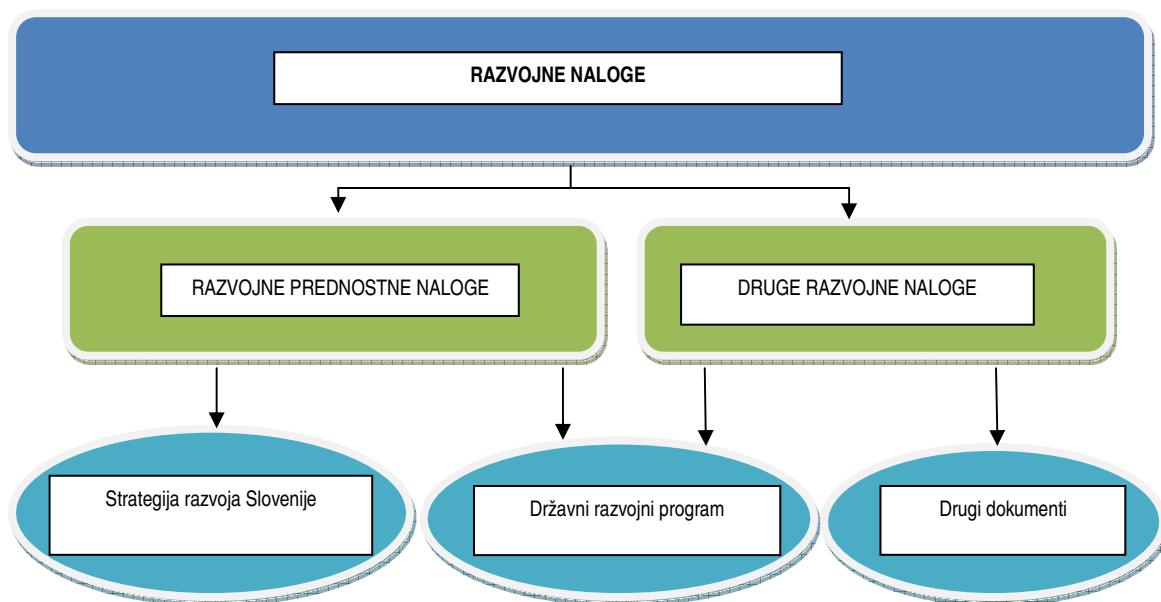
Iz določil uredbe o razvojnem načrtovanju in hierarhije dokumentov izhaja potreba po medsebojni skladnosti. Vendar v praksi obstaja neskladje že med strateškim in izvedbenim dokumentom. Temeljni problem je, da strateški dokument podrobneje določa le razvojne prednostne naloge, izvedbeni pa se usklajuje tudi z drugimi dokumenti razvojnega načrtovanja (posebno z Nacionalnim strateškim referenčnim okvirom in Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih), ki opredeljujejo še druge razvojne naloge, ne da bi bile prednostne v Strategiji razvoja Slovenije.

V tej navezi se torej srečujemo s tremi tipi dokumentov, ki pokrivajo razvojne naloge (Slika 3). Prvi tip so razvojne prednostne naloge, podrobneje opredeljene v Strategiji razvoja Slovenije. Povsem jasno je, da morajo biti te naloge osrednje jedro nalog Državnega razvojnega programa kot izvedbenega dokumenta Strategije razvoja Slovenije. Drugi tip so razvojne naloge, ki v Strategiji razvoja Slovenije niso med prednostnimi, so pa navedene v drugih pomembnejših dokumentih razvojnega načrtovanja, kakršna sta Nacionalni strateški referenčni okvir, ki je osnovni dokument za črpanje sredstev Evropske unije, in Resolucija

o nacionalnih razvojnih projektih, ki opredeljuje velike dolgoročne razvojne projekte. Tretji tip so razvojne naloge, ki so pomembne za posamezna področja razvoja in jih obravnavajo področni dokumenti razvojnega načrtovanja, ne pa tudi Državni razvojni program.

Obstaja še četrti tip razvojnih dokumentov, ki ga ne moremo prezreti, vendar ga ne uvrščamo med prve tri. To so regionalni razvojni dokumenti kot oblika načrtovanja od spodaj navzgor. Pomembni so, ker se v njih na eni strani izražajo regionalne in lokalne potrebe ter interesi, na drugi strani pa pomembne lokacijske možnosti za uresničitev predvsem investicijskih projektov nacionalne ravni.

Slika 3: Opredelitev razvojnih nalog v dokumentih razvojnega načrtovanja



V Strategiji razvoja Slovenije so opredelitve ciljev, usmeritev in prednostnih nalog bolj načelne. Bolj dodelane so v Državnem razvojnem programu. Ugotavljanje stopnje skladnosti med dokumentoma je razmeroma preprosto. Bistveno zahtevnejše je pri drugih dokumentih razvojnega načrtovanja, saj navadno segajo nad resorno ministrstvo ali vladno službo. V teh primerih je treba preveriti ne samo skladnost z dokumenti višje hierarhične ravni, temveč tudi med sorodnimi dokumenti. Ugotavljanje skladnosti se nanaša predvsem na:

- opredeljene razvojne cilje,
- opredeljene potrebe po prostoru,
- različne vplive na okolje,
- institucionalni okvir in organizacijo izvajanja
- in prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter civilno družbo, pa tudi za vključevanje strokovne javnosti v postopke izvajanja.

3.3.2 Pregled projektov, programov in ukrepov ter merjenje njihovih razvojnih učinkov

Dokumenti razvojnega načrtovanja, razen Strategije razvoja Slovenije, opredeljujejo tudi konkretne projekte, programe in posamezne ukrepe za uresničitev zastavljenih ciljev. Z uredbo o razvojnem načrtovanju je predvideno, da se takšni projekti, programi in ukrepi glede razvojnih prednostnih nalog uskladijo v Državnem razvojnem programu. Usklajevanje pa zanje ni predvideno, če ne predstavljajo razvojnih prednostnih nalog.

Ker so za državo pomembni vsi projekti, programi in ukrepi, ki kakor koli posegajo v njen razvoj, je smiselno, da se pripravi njihova evidenca. Prav tako je pomembno, da se pri nalogah, ki imajo javnofinančne posledice, opravi ustrezen obseg medsebojnega usklajevanja. Razvoj je navsezadnje celota, pri kateri v nekem obdobju tudi sicer neprednostne razvojne naloge lahko postanejo prednostne.

Primer poseganja enega dokumenta razvojnega načrtovanja na področja drugih dokumentov je tudi Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013 (2006, str. 4), ki je tako ilustrativen, da ga navajamo v Tabeli 1.

Tabela 1: Povezava ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti 2007–2013 s strateškimi dokumenti izvajanja ekonomske politike

Ukrepi	Strategija razvoja Slovenije	Nacionalni raziskovalni razvojni program 2006–2020	Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji	Program reform za izvajanje Lizbonske strategije
Promocija podjetništva in izobraževanje za podjetništvo	X	X	X	
Podpora vstopnim točkam VEM	X		X	X
Vavčersko svetovanje in usposabljanje	X			
Podpora mreži Euro info centrov	X		X	X
Spodbujanje podjetništva med posebnimi ciljnimi skupinami	X			X
Poklicno in strokovno izobraževanje	X			X
Razvojniki za gospodarstvo	X	X	X	X
Gospodarske razvojno-logistične ravni	X	X	X	X
Razvoj v gospodarstvu	X	X	X	X
Inovacije	X	X	X	X
Spodbujanje malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi viri	X	X	X	X
Spodbujanje malih in srednje velikih podjetij z dolžniškimi viri	X			X

Vir: Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013, 2006, str. 4.

Smiselno je, da se razvojni projekti, programi in posamezni ukrepi vodijo po posameznih politikah, saj je njihovo spremljanje tako preglednejše. Razvojna prednostna naloga – povečanje konkurenčnosti gospodarstva – se namreč lahko pospešuje s projekti, programi in ukrepi na različnih področjih: v okviru industrijske politike, politike trga dela, prometne, regionalne in drugih politik. Tak primer je ponovno Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013 (2006, str. 4), ki posega na področje različnih politik. Podobno prepletanje je tudi pri drugih dokumentih. Pomembno je, da so politike med seboj konsistentne, kar pomeni, da se medsebojno ne izključujejo (ukrepi ene razvojne politike negativno vplivajo na drugo) in tudi ne ponavljajo.

Pri projektih, programih in ukrepih, posebno tistih, ki imajo javnofinančne posledice, je nujno tudi spremljanje uresničevanja in vrednotenja razvojnih učinkov. Pri tem je pomembno, da evidenca projektov, programov in posameznih učinkov obsega dvoje vrst podatkov:

- finančni načrt s prikazom skupnih stroškov in virov financiranja (nacionalnih in mednarodnih, javnih in zasebnih)
- kazalnike, ki omogočajo spremljanje uresničevanja projektov, programov in posameznih ukrepov, ter kazalnike, s katerimi se lahko ocenjujejo razvojni učinki.

Finančni načrt projekta, programa ali posameznega ukrepa je osnova spremljanja med načrtovanim in izvedenim, pomemben pa je tudi za ocenjevanje neto učinkov kot razlike med doseženim rezultatom in vloženimi sredstvi. Pri tem ocenjevanju lahko uporabimo OECD-jev sistem, ki izkazuje učinke državnih posegov glede na izdatke države na dva načina. Prvi način zajema bruto izdatke (GGBE) in meri skupno količino sredstev, danih prejemnikom (podjetjem). Drugi način zajema neto izdatke države (NCG) ter meri razliko med izdatki državnega financiranja programa v vsakem letu in doseženimi prihodki za proračun, ki izhajajo iz uresničenega programa⁷.

Primerjava med načrtovanim in uresničenim nam omogoča ugotavljanje vzrokov za odstopanja. Možnosti je več: (1) spremenjene zunanje okoliščine, (2) alternativne boljše možnosti, (3) neustrezno pridobivanje sredstev, (4) neustrezna organizacija izvajanja, (5) neugodni vplivi na okolje, (6) zakasnitev pri pripravi projektov ter (7) zakasnitev pri pridobivanju lokacijskih in gradbenih dovoljenj. Zadnji dve možnosti se pojavljata predvsem pri naložbah.

Razlika med načrtovanimi in dejanskimi prilivi razvojnih projektov, programov in ukrepov v proračun lahko sodi že med merila razvojnih učinkov. Ugotovljene neugodne razlike namreč kažejo, da izbrani projekti niso bili dovolj učinkoviti. Pri tej skupini meril gre za: (1) ugotavljanje razvojnih sprememb, ki predstavljajo razliko med začetnim in končnim stanjem, pri čemer je razlika rezultat razvojne politike in ne spremenjenih okoliščin; ali pa za (2) količino porabljenih javnofinančnih sredstev na enoto rezultata (npr. koliko evrov je treba vložiti za posamezno novo delovno mesto).

Za merjenje učinkovitosti razvojnih projektov, programov in posameznih ukrepov je torej treba opredeliti ustrezna fizična in finančna merila ter kazalnike, ki kažejo določena razmerja med vložkom in rezultatom ali razliko med uspešnostjo prejemnikov ukrepov državne razvojne politike v primerjavi s povprečno uspešnostjo neprejemnikov⁸. Lahko pa se predvidijo tudi celovitejša merila. Bistvo merjenja učinkov je ugotoviti, kako posamezni projekt, program ali ukrep vpliva na razvoj.

⁷ Prvi način obračunavanja GGBE je predvsem kazalnik finančnih tokov, namenjenih industrijskim podpornim programom, in meri skupno količino koristi podjetjem s transakcijami in nepobranimi davčnimi obveznostmi na leto. V računu niso upoštevani nasprotni finančni tokovi iz podjetij v proračun, kakršni so plačila obresti, administracije, dividend; vračila posojil in nadaljnja prodaja opreme. Drugi način obračunavanja NCG meri letne neto izdatke države ter jih izračunava kot razliko med letnimi izdatki programov (za izračunavanje uporablja ustrezno, vnaprej določeno obrestno mero za državne projekte) in prihodki v državni proračun, ki izhajajo iz programov. Pri ocenjevanju neto izdatkov države ne upošteva stroškov administracije (Industrial Subsidies: A Reporting Manual, 1995, str. 61 in 65–70).

⁸ To merilo se imenuje tudi učinkovita intervencijska stopnja (angl. *effective rate of assistance*) (Various methods for measuring and analysing economic assistance, OECD).

4 NEREŠENI PROBLEMI

Za učinkovito vzpostavitev ustreznega sistema načrtovanja, usklajevanja, spremljanja izvajanja in vrednotenja učinkov dokumentov razvojnega načrtovanja, ki izražajo razvojne politike vlade oziroma države, je treba rešiti še nekatere temeljne probleme:

- Prvi problem se nanaša na opredelitev razvojnih nalog. To pomeni, da jih je treba opredeliti z vidika vpliva na razvoj in se odločiti, katere naloge so razvojne in katere ne, analogno pa tudi javnofinančne izdatke deliti na razvojne in nerazvojne.
- Drugi problem se nanaša na še neurejeno povezavo dokumentov razvojnega načrtovanja z načrti razvojnih programov, ki jih določa zakon o javnih financah ter so osnova za proračunsko načrtovanje in sprejemanje proračunskih obveznosti.
- Tretji problem se nanaša na upoštevanje mednarodnih standardov pri zbiranju podatkov, kar omogoča tudi mednarodno primerljivost.
- Četrti problem je zаетje ukrepov, ki se izvajajo v neodvisnih javnih institucijah, vendar predstavljajo izvajanje razvojne politike države.
- Peti problem je zаетje ukrepov, ki se izvajajo z javnofinančnimi instrumenti, ki niso izdatki države.
- Šesti problem je zаетje in prikazovanje podatkov po končnih prejemnikih.
- Sedmi problem je postavitve ustreznega sistema meril in kazalnikov za merjenje učinkovitosti razvojnih nalog in njihovih razvojnih učinkov.
- Osmi problem pa je vzpostavitev ustreznega sistema medsebojnega usklajevanje razvojnih politik države, njihove izvedbe in stroškov.

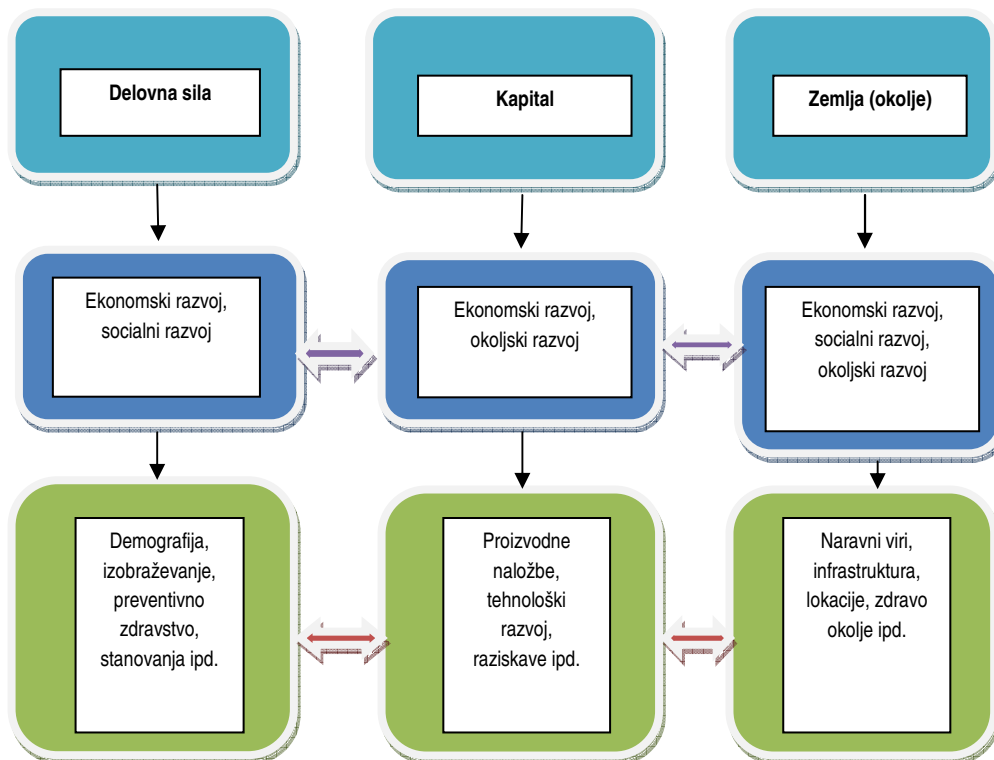
4.1 Problem opredelitve razvojnih nalog in razvojnih izdatkov države

Kaj so razvojni izdatki, uredba o razvojnem načrtovanju ne definira, zato je njihova opredelitev še nedodelana. Ta problem je povezan tudi s teorijami gospodarske rasti. Za ekonomiste je glavni vir slednje rast ponudbe proizvodnih faktorjev, ali povečevanje produktivnosti faktorjev, ali oboje⁹. Ta opredelitev je razmeroma ozka in v Evropski uniji se namesto nje vse bolj uveljavljata dve razvojni zasnovi, in sicer »teorija družbene blaginje« in »trajnostni razvoj«. Standardna ekonomska opredelitev blaginje upošteva vsoto potrošnikovih in proizvajalčevih koristi ter javnofinančnih izdatkov (in stroškov) za izvedbo državnih posegov. V idealnem svetu bi blaginjo najbolje zagotavljal trg in državnega vmešavanja ne bi bilo. Ker pa ni tako, so državni posegi lahko učinkovit instrument odpravljanja tržnih nepravilnosti in spodbujanja učinkovite konkurence. Trajnostni razvoj je opredeljen različno. Pogosto se nanaša le na okoljsko razvojno sestavino. V Sloveniji pa je izražen

⁹ V neoklasični teoriji ekonomske rasti je vse do osemdesetih let dvajsetega stoletja prevladoval neoklasični model Solowa (1956). Ta model je bil izdelan po standardnih predpostavkah, kakršne so popolna konkurenca in informacije, maksimiziranje, proizvodna funkcija ipd. Iz proizvodne funkcije z delom in kapitalom kot proizvodnima faktorjema izhaja, da je proizvod na zaposlenega tem večji, čim večji je kapital na zaposlenega. Standardna različica modela rasti vključuje dva dodatna vira sprememb v proizvodnji – rast prebivalstva in tehnološki napredek. Rast prebivalstva vpliva na višino kapitala na zaposlenega. Izračuni vpliva rasti prebivalstva na dolgoročno rast so pripeljali do ugotovitve, da rast prebivalstva ne more razložiti dolgoročne rasti produktivnosti. Razlago za dolgoročno stopnjo rasti pa dobimo, če v model vključimo tehnološki napredek. S povečevanjem obsega kapitala, uporabljenega v proizvodnji, se padanje mejne produktivnosti kapitala upočasni ali spremeni v naraščanje, kar ustvari spodbude za nadaljnje naložbe in tako na rast. Tehnološke spremembe povzročijo, da se z enakim obsegom proizvodnih faktorjev proizvede več – njihova produktivnost se poveča.

strukturno (skozi tri sestavine blaginje – gospodarsko, socialno in okoljsko), časovno (oziroma medgeneracijsko) in prostorsko (s poudarkom na regionalni skladnosti razvoja). Na podlagi takšnih izhodišč bi bila lahko temeljna usmeritev pri razdeljevanju, katere naloge so razvojne ali ne, podobna, kakor jo prikazuje Slika 4.

Slika 4: Opredelitev razvojnih nalog



Dokumenti razvojnega načrtovanja in druga vladna gradiva, ki pomembno vplivajo na razvoj, opredeljujejo različne posege države z učinkom na razvoj. Nekateri od teh posegov imajo tudi posledice na javnofinančne prihodke in izdatke, javni in javno zajamčeni dolg ter na premoženje države, drugi pa zgolj deklarativno opredeljujejo razvojne naloge, ki jih mora opraviti vlada in druge javne institucije v ustreznih rokih¹⁰.

V okviru priprav Državnega razvojnega programa¹¹ je bila postavljena opredelitev razvojnih javnih naložb, ki naj bi predstavljale tudi razvojne izdatke. Opredelitev naložb, ki so zajete v Državnem razvojnem programu, v konceptualnem smislu temelji na t.i. »*spillover*« *teoriji investicij*. V skladu s to teorijo naj bi naložbe, izvedene s točno določenim namenom z javnim ali zasebnim kapitalom, ustvarile še dodatne nepričakovane pozitivne učinke (učinki, ki so dodatek osnovnemu motivu naložb) za gospodarstvo kot celoto.

¹⁰ Na podlagi Strategije razvoja Slovenije je bil sprejet tudi Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, 2006.

¹¹ Umestitev proračunskih postavk v razvojne prednostne naloge in razvojna področja Strategije razvoja Slovenije in Državnega razvojnega programa – šifrant razvojnih področij SRS/DRP (metodološko gradivo). Ljubljana: Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2007.

V skladu s takšno opredelitvijo in upošteva je soglasja, ki izhaja iz določitve prednostnih nalog Strategije razvoja Slovenije, so bili med razvojne izdatke uvrščeni izdatki, ki so usmerjeni v:

- podjetniški sektor: (i) spodbujanje konkurenčnosti, (ii) spodbujanje razvoja turizma, (iii) spodbujanje razvoja malega gospodarstva, (iv) spodbujanje tujih naložb, (v) spodbujanje internacionalizacije in mednarodna pomoč;
- znanstveno-raziskovalno dejavnost in druge strokovne podlage (dokumentacija);
- človeške vire: izobraževanje in usposabljanje v celoti (razen plač v osnovnem in srednjem šolstvu);
- infrastrukturo: gradnja in investicijsko vzdrževanje vseh vrst infrastrukture (prometna, okoljska, energetska, informacijska);
- trg dela: aktivna politika zaposlovanja;
- še nekatere druge namene: (i) razvoj podeželja, (ii) razvoj ribištva, (iii) regionalni razvoj, (iv) varovanje narave (naložbe); (v) vzpostavljanje ustreznih evidenc (npr. katastri); (vi) zdravstvo, (vii) kultura in šport, (viii) izdatki iz naslova kohezijske politike Evropske unije, politike razvoja podeželja Evropske unije in politike razvoja ribištva Evropske unije.

Na podlagi takšnih izhodišč so bili vsi izdatki državnega proračuna klasificirani s posebnimi šifranti glede na razvojno usmerjenost in prerazporejeni po prednostnih nalogah Strategije razvoja Slovenije oziroma Državnega razvojnega programa, ki je razvojne prednostne naloge te strategije nekoliko razširil, predvsem z dodajanjem infrastrukture k prvi razvojni prednostni nalogi in razvoja podeželja peti prednostni nalogi. Tako opredeljeni razvojni izdatki so v obdobju 2004–2006 znašali 23,5 % vseh izdatkov državnega proračuna (Državni razvojni program, 2008, str. 30).

Opredelitev razvojnih izdatkov države je samo na podlagi postavljenih prednostnih nalog Strategije razvoja Slovenije preozka in ne omogoča spremljanja razvojne vloge države, zato jo je treba razširiti. Da bi prišli do strokovno verificirane ocene razvojnih izdatkov, je bil v okviru »Ciljnih razvojnih projektov« letos sprejet poseben projekt »Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju« (Aristovnik in Šušteršič, 2008)¹². Njegov namen je izboljšanje metodološkega orodja, ki ga imajo nosilci ekonomske politike v Sloveniji na voljo za kar največjo okrepitev razvojne vloge javnofinančnih izdatkov in drugih instrumentov.

4.2 Skladnost med dokumenti razvojnega načrtovanja in načrti razvojnih programov

Razvojno načrtovanje je z javnofinančnim v uredbi o razvojnem načrtovanju povezano le z določilom, da morajo biti programi in projekti Državnega razvojnega programa, drugi dokumenti razvojnega načrtovanja in druga gradiva vlade, ki pomembno vplivajo na razvoj, v delu, v katerem so (so)financirani z javnofinančnimi sredstvi, usklajeni z javnofinančnimi možnostmi in se kot usmeritev upoštevajo v postopku priprave predloga proračuna.

¹² Na makroekonomski ravni se bo raziskava osredotočila na razvoj dveh vrst orodja ocenjevanja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja. Prvo orodje bodo nelinearne metode, ki omogočajo izmeriti oziroma določiti mejno funkcijo učinkovitosti. Kot drugo makroekonomsko orodje bo razvita razširjena proizvodna funkcija slovenskega gospodarstva. Njena posebnost bo razširjeni davčni del, razčlenjen po glavnih skupinah izdatkov oziroma funkcij javnega sektorja, kar bo omogočilo spremljanje ponudbenih učinkov javne porabe na gospodarsko rast, pa tudi ugotavljanje dopolnjevanja ali nadomestitve med učinki posameznih skupin izdatkov.

Ta pogojnost upoštevanja v postopku priprave državnega proračuna je še bolj nejasna, ker se v tem postopku upošteva načrt razvojnih programov. To je dokument, ki je institucionalno opredeljen v Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99). Po določilih tega zakona je načrt razvojnih programov tretji del proračuna, ki vsebuje investicijske projekte in programe, državne pomoči¹³ in izdatke, povezane s financiranjem skupnih evropskih politik in drugih donacij¹⁴. V načrtu razvojnih programov so proračunski izdatki, ki se nanašajo na razvojne politike države, prikazani s konkretnimi projekti oziroma programi. Za vsak projekt se prikazuje njegova celotna vrednost, ki jo pokrivajo načrtovani in dejanski izdatki iz proračuna ter drugi viri, s katerimi se projekt še financira. Projekti so v načrtu razvojnih programov prikazani po:

- programski klasifikaciji,
- posameznih projektih oziroma programih,
- virih financiranja po posameznih letih za celovito izvedbo projektov in programov.

Načrt razvojnih programov¹⁵ se izdela za celotno trajanje v načrt vključenih projektov in programov, v objavljenem proračunu pa se prikažejo celotna vrednost in viri za njihovo izvedbo v proračunskem letu, na katero se nanaša, in za naslednja tri leta ($n + 3$). Kot sestavni del proračuna se načrt obravnava po enakih postopkih kakor državni proračun in na koncu ga, skupaj s proračunom, sprejme državni zbor. Projekti in programi načrta razvojnih programov se izvajajo po uveljavitvi državnega proračuna, na koncu proračunskega leta pa se tudi zanje pripravi zaključni račun.

Načrt razvojnih programov pripravljajo proračunski uporabniki tako, da izpolnijo pripravljene obrazce, na katerih so pretežno finančni podatki in s katerih ni mogoče razbrati njihove navezave na dokumente razvojnega načrtovanja. Zato preverjanja skladnosti med dokumenti ni. Podobno ni postavljenega sistema meril upravičenosti, še manj učinkovitosti. Za izdatke z naložbeno naravo se ugotavlja upravičenost v skladu s postavljenimi metodološkimi osnovami za ocenjevanje in vrednotenje projektov in programov. Vrste in vsebino investicijske dokumentacije ter postopke in udeležence pri pripravi te dokumentacije predpisuje Uredba o enotni metodologiji za pripravo in izdelavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ (Uradni list RS, št. 60/2006). Za programe, ki jih sofinancirata Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad, je Evropska komisija izdala navodilo za izračunavanje stroškov in koristi (Navodilo za uporabo metodologije pri izdelavi analize stroškov in koristi, št. 08/06), pri čemer je predlagano, da države članice oblikujejo svoja lastna metodološka navodila ob upoštevanju posebnosti svojega institucionalnega okvira, zlasti na prometno-okoljskem področju.

¹³ V priročniku za tečaj z naslovom Priprava, izvrševanje in nadzor državnega proračuna (2008) se namesto državnih pomoči pojavlja kategorija subvencije. Kategoriji se med seboj metodološko razlikujeta.

¹⁴ Poseben del načrta razvojnih programov so projekti in programi, za katere je predvideno sofinanciranje iz sredstev evropske kohezijske politike in drugih virov Evropske unije. To so projekti dolgoročne razvojne strategije, ki jo med drugim opredeljujejo prednostni programi oziroma projekti v Nacionalnem strateškem referenčnem okviru (operativni programi) (Priprava, izvrševanje in nadzor državnega programa. Priročnik za tečaj. Načrti razvojnih programov, 2008, str. 3).

¹⁵ V računalniški aplikaciji je mapa NRP – Načrt razvojnih programov, namenjena proračunskim uporabnikom za spremljanje podatkov o projektih, ki se financirajo iz proračuna. Omogočeno je sprotno usklajevanje finančnih načrtov projektov s pravicami prevzemanja obveznosti in pravicami porabe, ki so določene v proračunu po njegovih postavkah. Podatki o projektu so v sistemu MFERAC povezani s podatki o proračunu (sprejeti, veljavni), pravicami porabe, prevzetimi obveznostmi (FEP) ter odredbami in plačili. Za celovito obravnavo načrta pa je omogočeno napovedovanje in spremljanje izvajanja za druge vire financiranja projekta, ki skupaj s proračunskimi viri pokrivajo predvidene izdatke za izvedbo projekta.

Ker obe vrsti dokumentov (dokumenti razvojnega načrtovanja – predvsem pa Državni razvojni program – in načrti razvojnih programov) živita bolj ali manj ločeno življenje, vsebinsko pa sta si zelo blizu, bi bilo smiselno, da se vsebinsko in metodološko poenotita. Prvotna zamisel, da bi Državni razvojni program na področju razvojnih prednostnih nalog nadomestil formalni načrt razvojnih programov (Poročilo o razvoju, 2002, str. 12), ni bila sprejeta. Pobuda, da se ta problem reši, je bila sicer dana ob pripravi uredbe o razvojnem načrtovanju, vendar prav tako ni bila sprejeta. Prenesena je bila na pripravo novega zakona o javnih financah.

4.3 Upoštevanje mednarodnih standardov pri zbiranju podatkov

Pri oblikovanju podatkovne zbirke je pomembno, da so razpoložljivi podatki mednarodno primerljivi. Del podatkov o javnofinančnih izdatkih v Sloveniji je pripravljenih po mednarodnih standardih in omogočajo pripravo ustreznih mednarodno primerljivih analiz, del pa ne. Sprejemanje mednarodnih standardov se v Sloveniji zelo počasi, precej prepočasi izvaja, tako pa onemogoča ustrezne analize.

- Evropski standard za izkazovanje podatkov o sektorju države, vključno s podatki o javnofinančnih izdatkih, je evropski sistem nacionalnih računov (ESA-95, 1995), za razvoj katerega je v Sloveniji odgovoren Statistični urad Republike Slovenije (SURS), v Evropski uniji pa Eurostat (Evropski statistični urad). Slovenija je sicer prevzela sprejete standarde ESA-95 ter na njihovi podlagi izkazuje temeljne agregate in kategorije sektorja države. Izdatki so razporejeni po obeh klasifikacijah, to je po ekonomski in funkcionalni. Po ekonomski klasifikaciji so precej razdelani in omogočajo temeljitejše analize z ustreznimi mednarodnimi primerjavami. Pri izdatkih po funkcionalni klasifikaciji pa so večji zastoji. Obstajajo sicer podatki na prvi ravni (10 razredov), ki je precej sintezna in omogoča le osnovni pregled. Za kvalitativno analizo izdatkov in potrebno mednarodno primerjavo bi potrebovali podatke na najmanj drugi ravni. Doslej so na tej drugi ravni razdelani le podatki za zdravstveno varstvo, izobraževanje in socialno zaščito, torej za tri razrede od desetih. Statistični urad Republike Slovenije še ni dal zagotovila, da bodo verodostojni podatki na drugi ravni pripravljeni vsaj to leto. Takšnih podatkov na drugi ravni še nimajo vse (predvsem nove) članice Evropske unije, zato so mogoče primerjave le z nekaterimi državami članicami. Tudi druga raven funkcionalne klasifikacije po tej metodologiji ne daje podatkov po posameznih projektih, programih in ukrepih.
- Podatke o javnofinančnih izdatkih po posameznih projektih, programih in ukrepih omogočajo podatkovne zbirke Ministrstva za finance, ki so osnovane na metodologiji državne finančne statistike Mednarodnega denarnega sklada iz leta 1986 (A Manual on Government Finance Statistics). Tu pa naletimo na dve metodološki težavi. Prva se nanaša na spremembo metodologije. Večina držav (vse države evropske petnajsterice, ki izkazujejo podatke po tej metodologiji) je že prevzela nove standarde državne finančne statistike, sprejete leta 2001 (Government Finance Statistics Manual), in podatke po teh standardih izkazuje, ne pa tudi Slovenija. Prehod na nove standarde ni preprost, saj OECD ocenjuje, da država z razvitimi evidencami v povprečju potrebuje za to pet let (Brumby, Cangiano, 2000, str. 19). Nova metodologija zahteva dvostransko knjiženje tokov, izdelavo bilance stanja ter spremembe v zajemanju in vrednotenju nekaterih transakcij. Najpomembnejšo spremembo prinaša prehod s plačane na fakturirano realizacijo, pri čemer so glavne prednosti prehoda v primerljivejših podatkih, izkazanih v določenem času, v rešitvi problemov, ki izhajajo iz nepopolne zbirke podatkov (transakcije v naravi), in v večji povezanosti z drugimi makroekonomskimi sistemi (Efford, 1996, str. 12–14). Drugi problem se nanaša na izkazovanje javnofinančnih izdatkov po funkcionalni klasifikaciji, ki je mednarodni standard. V Sloveniji se namreč izkazujejo po programski klasifikaciji, ki ni prilagojena mednarodnemu standardu. Zato so podatki o javnofinančnih izdatkih po

programski klasifikaciji mednarodno neprimerljivi. Ker je prehod na nove standarde dolgotrajen, je treba v prvi fazi razporeditve javnofinančnih izdatkov po programski klasifikaciji dodati šifre funkcionalne klasifikacije.

Za analitične namene, predvsem za izkazovanje rezultatov na agregirani ravni politik, se lahko uporabljajo tudi posebni podatki, zbrani po različnih drugih mednarodnih standardih. Med posebnimi delnimi evropskimi standardi podatkovnih osnov, ki jih lahko uporabimo pri analizah, so tudi podatkovne osnove sistemov¹⁶:

- ESSPROSS (Social protection database)¹⁷ je posebna metodologija spremljanja razvoja socialne varnosti. Razvil jo je Eurostat (Evropski statistični urad), z njo pa podpira tudi usmeritve iz Maastrichtske pogodbe o spodbujanju visoke stopnje socialne varnosti ter o razvoju ekonomske in socialne kohezije. Metodologija omogoča primerjave med državami članicami Evropske unije kljub različnim sistemom socialne varnosti. V drugi polovici devetdesetih let je začel zbirati podatke o socialni varnosti tudi Statistični urad Republike Slovenije.
- Podatki o izobraževanju po metodologiji UOE¹⁸ zajemajo javne izdatke za izobraževanje, torej vse proračunske izdatke za formalno stopenjsko izobraževanje mladine in odraslih na ravni države in občin. Vključeni so javni izdatki, neposredno namenjeni izobraževalnim ustanovam (poučevalnim in nepoučevalnim), ter transferji in plačila gospodinjstvom in drugim zasebnim entitetam. Podatki so mednarodno primerljivi.
- Podatki o raziskovanju in razvoju ocenjujejo bruto domače izdatke za raziskovalno-razvojno dejavnost¹⁹. Metodologijo je pripravil OECD (Frascati Manual, 1993 in 2002). Podatke za Slovenijo pripravlja Statistični urad Republike Slovenije. Statistično spremljanje raziskovalno-razvojne dejavnosti Slovenije je bilo leta 1993 usklajeno z OECD-metodologijo Frascati. Podatki so mednarodno primerljivi.

¹⁶ Razvitih podatkovnih sistemov je po svetu veliko, zato na tem mestu navajamo le najpomembnejše, ki jih izkazuje Eurostat in uporablja Evropska unija.

¹⁷ Podatki o socialni varnosti po tej metodologiji obsegajo sredstva za denarno in nedenarno blaginjo, s katerimi država pomaga gospodinjstvom ali posameznikom ob nekaterih tveganjih ali potrebah. Razdeljeni so v osem področij socialne varnosti ter zajemajo denarno in nedenarno blaginjo za vzdrževanje dohodka ob boleznih, invalidnosti, starosti, smrti hranitelja družine, brezposelnosti, pomoč, povezano s stroški nastanitve, pomoč otrokom in družini ter pomoč v drugih primerih socialne izključenosti. Enota opazovanja so programi socialne varnosti, vira sredstev pa sta obvezno zavarovanje (prispevki delodajalcev in delojemalcev) in proračun (splošni davki). Programi niso opredeljeni po posameznih socialnih skupinah, ki jim je pomoč namenjena, temveč po svojih končnih namenih oziroma tveganjih (torej tveganje ob starosti, boleznih, invalidnosti itd.). Tako da npr. skrb za socialno skupino upokojencev najdemo v sklopu starost, invalidnost, smrt hranitelja družine, del sredstev pa tudi v sklopu bolezni/zdravstveno varstvo. V Sloveniji, pa tudi v večini drugih držav so področja starost, invalidnost in smrt hranitelja družine povezana v enoten državni pokojninski in invalidski sistem. Področje bolezni/zdravstveno varstvo, ki je v Sloveniji prav tako del enotnega sistema zdravstvenega zavarovanja, ne obsega popolnoma vseh sredstev za zdravje, temveč predvsem denarne prejeme ter bolnišnično in ambulantno zdravstveno varstvo. Izvezete so npr. naložbe, preventivne akcije, pregledi, ki jih plača delodajalec itd.

¹⁸ Podatki se zbirajo z vprašalnikom, ki je skupni vprašalnik treh mednarodnih institucij (UNESCO, OECD in Eurostat). Razdeljen je na finančni in nefinančni del. Podatke za nefinančni del Slovenija poroča od šolskega leta 1996/97, podatki za finančni del vprašalnika pa so bili prvič objavljeni za obdobje 2001–2003.

¹⁹ Bruto domači izdatki za razvojno-raziskovalno dejavnost se nanašajo na izvajanje raziskovalno-razvojne dejavnosti, ki je opredeljena kot: temeljno raziskovanje, aplikativno raziskovanje in eksperimentalni razvoj. Podatki zajemajo notranje (tekoče in investicijske) odhodke in zunanje (plačane neki drugi organizaciji za opravljeno storitev razvojno-raziskovalne dejavnosti) izdatke. Podatki se prikazujejo agregatno, po virih financiranja (poslovni, vladni, visokošolski, zasebni nepridobitni sektor in tujina), po sektorjih izvedbe (poslovni, vladni, visokošolski in zasebni nepridobitni sektor) in vrsti stroškov.

- Razmeroma dobre podatke, ki ne zajemajo vseh ukrepov mikroekonomske industrijske politike, saj se zbirajo po metodologiji Evropske komisije, ki teoretično izhaja iz politike konkurence, ima Slovenija tudi na področju državnih pomoči. Podatki se zbirajo v posebni evidenci po instrumentih (podatki poleg dotacij zajemajo še: davčne oprostitve in olajšave, jamstva, ugodna posojila, konverzije dolgov), po namenih in po prejemnikih pomoči. Doslej zbrani podatki zajemajo obdobje 1998–2007. Na visoki stopnji agregacije (raven države, po združenih skupinah namenov) so podatki primerljivi z drugimi državami, članicami Evropske unije.

Za potrebne analize mora Slovenija vsaj na agregatni ravni izkazovati podatke in na njih temelječe kazalnike ter druga merila po mednarodno sprejetih standardih. To pomeni, da je treba zagotoviti podatke in kazalnike ter na njih temelječe mednarodne primerjave vsaj na ravni politik. Da bi to dosegli, mora biti prednostna naloga Statističnega urada Republike Slovenije zagotoviti podatke sektorja država po metodologiji nacionalnih računov in funkcionalni klasifikaciji na drugi ravni. Prednostna naloga Ministrstva za finance pa mora biti prehod izkazovanja javnofinančnih podatkov po metodologiji državne finančne statistike Mednarodnega denarnega sklada iz sedanjih standardov (iz leta 1986) na nove, ki so bili sprejeti leta 2001, ter dopolnitev programske klasifikacije tako, da bo javnofinančne izdatke razporejala tudi po funkcionalni klasifikaciji.

4.4 Zajetje razvojnih politik države, ki se izvajajo v neodvisnih javnih institucijah

Država oblikuje razvojne projekte, programe in ukrepe praviloma s politikami, ki jih vodi. Izvajanje opredeljenih aktivnosti je včasih prepuščeno stroki, to je profesionalnim institucijam znotraj in zunaj državne uprave. To ni nič nenavadnega – takšno ureditev poznajo tudi v drugih državah²⁰. Nekoliko nenavadno v Sloveniji pa je, da so si nekatere zunanje izvajalske institucije zagotovile toliko samostojnosti, da ni povsem jasne ločnice med oblikovalci in izvajalci politike. Nekatere od njih imajo možnost, da oblikujejo in vodijo tudi svojo politiko, pri tem pa koristijo javnofinančna sredstva, dana z različnimi instrumenti (dotacije, kapitalske naložbe, državna jamstva ipd.).

Zunanje institucije z veliko stopnjo samostojnosti sicer poročajo vladi o izvedenih aktivnostih, vendar drugače, kakor to velja za državno upravo, saj uporabljajo drugačne računovodske in knjigovodske standarde. Nekatere izmed njih nastopajo kot gospodarske družbe (npr. DARS), druge kot finančne ustanove (npr. skladi, kakršni so podjetniški, stanovanjski, ekološki). V raznih poročilih delo teh institucij ni prikazano. Najbolj se to kaže npr. v stanovanjskih dejavnostih oziroma pri rabi energije. Te aktivnosti država praviloma ne izkazuje oziroma jih z javnofinančnimi izdatki izkazuje v znatno nižjem obsegu, kakor se dejansko izvajajo.

²⁰ Operativne naloge se bodo počasi izločale iz državne uprave ter se zgostile v državnih in javnih agencijah, tako pa sledile dogajanju v razvitih državah. Finska je npr. prenesla del upravnih nalog na javna podjetja oz. druge organizacije, ki so finančno, upravljavsko in strokovno razmeroma samostojne. Nizozemska ima že desetletno prakso pri zmanjševanju vladnih resorjev in neposredne ministrske odgovornosti, saj danes opravljajo izvršilno funkcijo pretežno agencije (skoraj 600), pri čemer se nekatere preoblikujejo v neodvisna javna telesa, za kar je potrebna parlamentarna odločitev. Nekatere agencije so del državne uprave brez hierarhične podrejenosti ministru (ca. 30 % zaposlenih javnih uslužbencev) in ta trend je v naraščanju. Nimajo torej samostojne pravne subjektivitete, so del državne uprave v ožjem smislu, imajo pa določeno, predvsem menedžersko samostojnost s t. i. notranjim pogodbenim razmerjem. Tako se lahko zagotovi učinkovitejše gospodarjenje s sredstvi. Direktorji agencij niso politični funkcionarji, ampak na javnem natečaju za določen čas izbrani vodje, ki jih je mogoče predčasno razrešiti samo iz krivdnih razlogov oziroma zaradi nedoseganja pričakovanih rezultatov (Gmeiner, 2001).

Pri ocenjevanju razvojnih politik, njenih projektov, programov in ukrepov bi morala država vsekakor upoštevati tudi aktivnosti teh zunanjih institucij. Brez njih politike niso ocenjene ustrezno. Da pa bi to lahko izvedli, je tudi zanje treba (poleg klasičnih poročil, ki jih pošiljajo po običajnih standardih, veljavnih za skupino institucij, v katere so uvrščene – večinoma so uvrščene med finančne institucije) pripraviti primerljivo poročanje, kakršno velja za državno upravo oziroma ministrstva in vladne službe. Ti analitični podatki bi bili sestavni del enotne evidence razvojnih politik države.

4.5 Zajetje ukrepov, izvedenih z instrumenti, ki niso izdatki države

Država izvaja politike oziroma projekte, programe in posamezne ukrepe večinoma z instrumentom javnofinančnih izdatkov, ki so zajeti v javnofinančni statistiki. Uporablja pa še druge posredne instrumente, ki jih lahko delimo v naslednje skupine:

- davčni instrumenti (davčne olajšave, izjeme pri obdavčitvah, odloge plačila davkov in prispevkov ipd.),
- kreditni instrumenti (kreditni pod ugodnejšimi pogoji, kakor veljajo na finančnem trgu, državna jamstva za posojila ipd.),
- premoženjski instrumenti (prodaja državnega premoženja pod ceno, ugodnosti pri najemninah, pretvorba dolgov v lastniške deleže ipd.),
- drugi instrumenti (npr. odpisi dolgov).

Davčni instrumenti so po svetu zelo razširjeni in razvejeni. Med državami Evropske unije so poznani zlasti v Italiji in Franciji. Koristnost njihove uporabe priznavajo tudi številni strokovnjaki. Uporabni so predvsem tam, kjer so lahko izdatki državne uprave visoki v primerjavi z zneski koristi, ki jih posamezni ukrep prinaša prejemnikom, in pri tistih ukrepih, pri katerih so lahko učinki davčnih privilegijev večji od učinkov državnih izdatkov. To je predvsem pri stimuliranju neposrednih tujih naložb. Pred leti smo v Sloveniji ta instrument uporabljali razmeroma veliko, v zadnjih letih pa nekoliko manj. Vendar finančnih podatkov o njihovi uporabi ni oziroma njihovo višino lahko ocenjujemo le kot razliko med dejansko in efektivno davčno stopnjo. Ker se spet pojavljajo težnje, da bi ta instrument uporabili na nekaterih področjih (npr. spodbude za splošne naložbe in za stanovanjsko gradnjo), je smiselno, da se predvidijo tudi načini zbiranja podatkov o višini uporabe davčnih instrumentov po posameznih projektih, programih in ukrepih.

Nekoč zelo uporabljeni kreditni instrumenti so se v Sloveniji v zadnjih letih precej znižali (razen državnih poroštev za posojila, dodeljenih za gradnjo avtocest), vendar so še pomemben instrument. Podatki o uporabi teh instrumentov sicer obstajajo v zbirnikih, vendar bi bilo smiselno, da se uredijo po projektih, programih in ukrepih, tako da bo mogoče spremljati učinkovitost posameznih aktivnosti, ki jih ti instrumenti podpirajo.

Uporaba drugih dveh skupin instrumentov je velika neznanka, saj v Sloveniji ni ustrezne premoženjske bilance na državni in občinski ravni (takšno bilanco predpisuje državna finančna statistika Mednarodnega denarnega sklada iz leta 2001). Prav tako ni drugih podatkov, ki bi kazali, kako ti instrumenti podpirajo posamezne projekte, programe in ukrepe. Bolj kakor na državni se ti instrumenti uporabljajo na občinski ravni, kjer so evidence še v povojih.

Za izkazovanje razvojnih politik mora država voditi ustrezne evidence o vseh instrumentih, ki jih pri njihovem izvajanju uporablja. Šele na takšni podlagi je smiselno ocenjevati njihovo uspešnost in učinkovitost. Zagotovitev evidence drugih instrumentov, ki niso javnofinančni izdatki, pa je pomembna tudi pri odločanju, katerega od razpoložljivih instrumentov je pri določenih ukrepih in okoliščinah smiselno uporabljati. Posamezni instrumenti delujejo različno, zato je njihova uporaba smiselna le za izbrane ukrepe.

4.6 Izkazovanje ukrepov po končnih prejemnikih

Analize učinkovitosti projektov, programov in posameznih ukrepov niso zadovoljive brez zahtevnejših ekonometričnih analiz podatkov po prejemnikih ukrepov. Evidenca po prejemnikih ni potrebna samo zaradi analiz, ampak tudi zato, da se čim bolj izključi »lobiranje« interesnih skupin pri izvajalcih ukrepov, da si na tej podlagi zagotovijo čim večjo državno podporo za izvedbo podjetniških idej. Pomanjkanje evidenc po posameznih prejemnikih pa ne nazadnje daje možnosti različnih koruptivnih dejanj posameznih državnih uradnikov.

V Sloveniji evidence vseh ukrepov po prejemnikih nimamo. Analiza podatkov iz evidence državnih pomoči, kjer se podatki zbirajo po prejemnikih, je pokazala, da jih precej prejema tako pomoči stalno (vsako leto) in za več različnih namenov hkrati. Prejetje različnih pomoči na prejemnika je pri izvedbi projekta mogoče in opravičljivo (npr. pomoči za nove materialne naložbe na manj razvitem območju + pomoči za nova delovna mesta na tem območju), vendar pa podatki kažejo, da pomoči po različnih namenih prihaja tudi zaradi premajhne povezanosti in usklajenosti med dajalci posameznih ukrepov in premajhnega nadzora.

Pri zbiranju podatkov po prejemnikih je pomembno, da jih zberemo na ravni končnega prejemnika. Težav pri zagotavljanju takšnih podatkov ni, če je izvajalec ukrepa tudi del državne uprave. Praviloma pa je podatke bistveno težje pridobiti pri posrednikih (npr. državni proračun – podjetniški sklad – končni prejemnik) in nižjih ravneh lokalne samouprave (občine).

Za ocenjevanje učinkovitosti razvojnih politik, ki spremljajo ekonomski in socialni razvoj, je nujno potrebno vzpostaviti evidence na končnega prejemnika različnih ukrepov. Takšna evidenca omogoča različne analize porazdelitve premoženja med prebivalstvom in alokacije javnih virov med proizvajalce, kar je tudi osnova za ugotavljanje učinkovitosti izvajanih ukrepov. Ustrezna enotna evidenca tudi onemogoča različna škodljiva obnašanja, kot so »lobiranja podjetij za nerazvojne cilje« in nepravične porazdelitve premoženja med prebivalstvom.

4.7 Postavitev sistema meril in kazalnikov učinkovitosti

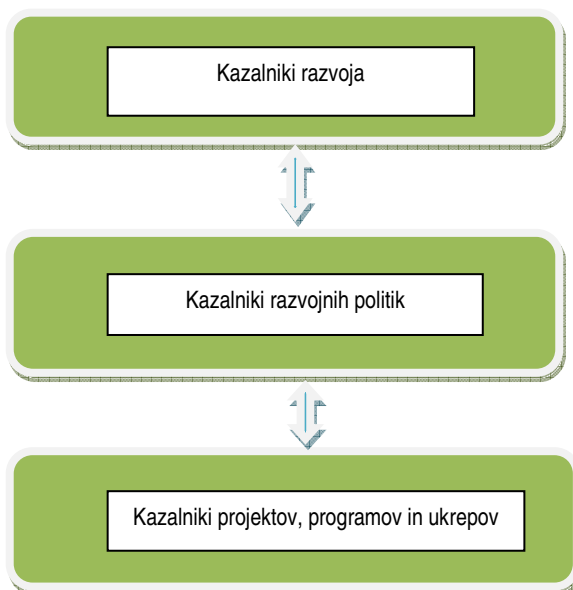
Učinkovitost razvojnih politik ter posameznih projektov, programov in ukrepov praviloma ugotavljamo po preprostejših merilih (kazalnikih) in zahtevnejših metodologijah (ekonometrične analize). Politike potrebujejo oba pristopa, pri čemer je prvi kratkotrajen in cenejši, vendar manj zanesljiv, drugi pa dolgotrajen in dražji.

Sistem kazalnikov za merjenje in ocenjevanje razvoja in razvojnih politik v Sloveniji postavljamo že dlje časa. Tako obstaja že kar nekaj sistemov, a so med seboj nepovezani in večinoma tudi nedograjeni. Dograjen sistem, uporabljen že več kakor pet let, je samo krovni sistem kazalnikov, ki se uporablja za ocenjevanje razvoja Slovenije in redno objavlja v Poročilu o razvoju. Kazalniki so mednarodno primerljivi, izhajajo iz metodologij priznanih mednarodnih ustanov, podprti pa so tudi s posebnimi metodološkimi listi. Kazalniki, ki so se razvili za spremljanje učinkovitosti državnih pomoči, se redno objavljajo ob vsakoletnem poročilu o državnih pomočeh, vendar učinkovitost le-teh ocenjujejo le z vrednostno lestvico od 1 do 5 (Deveto poročilo o

državnih pomočeh v Sloveniji, 2007, str. 43–51). Niso pa mednarodno verificirani. Drugi sistemi kazalnikov, ki so se razvili zaradi zahtev Evropske komisije pri črpanju sredstev Evropske unije (monitoringa) in želje po spremljanju regionalnega razvoja²¹, se ne objavljajo.

Potrebe, ki izhajajo tudi iz uredbe o razvojnem načrtovanju, narekujejo zahtevo po vzpostavitvi med seboj povezanega in mednarodno verificiranega sistema kazalnikov. Vzpostavimo ga lahko z uporabo obstoječih sistemov, ki jih med seboj ustrezno povežemo v celoto (Slika 5).

Slika 5: Hierarhična zgradba kazalnikov



Kazalniki razvoja so, kakor smo že navedli, opredeljeni v t. i. »krovnem sistemu kazalnikov« in z njimi merimo razvoj Slovenije. Porazdeljeni so po prednostnih nalogah razvoja, kakor jih določa Strategija razvoja Slovenije. Za potrebe vseh razvojnih politik bi jih kazalo prerazporediti in dodatno razviti tako, da bi pokrivali vsa razvojna področja – podobno kakor vsa razvojna področja pokrivajo kazalniki OECD, ki so zbrani in objavljeni (Factbook, 2008).

Kazalniki razvojnih politik se pripravljajo v novi raziskavi, ki podrobneje obdeluje naslednje politike: (1) politiko spodbujanja podjetništva, (2) raziskovalno-tehnološko-razvojno politiko, (3) politiko trga dela, (4) politiko izobraževanja, (5) prometno politiko, (6) okoljsko politiko, (7) energetska politiko in (8) politiko informacijsko-komunikacijskih tehnologij (Slabe Erker, 2008). Vsaki izmed teh politik določa mednarodno primerljive kazalnike. Ta raven kazalnikov kaže »krovno« oceno vladnih politik. Opredeljene politike ne zajemajo vseh razvojnih politik, zato bi bilo treba tudi ta sistem dograditi in povezati s sistemom kazalnikov razvoja. Nekateri predlagani kazalniki politik se še uporabljajo pri kazalnikih razvoja. To skupino bi bilo smiselno povezati tudi s

²¹ Pred leti je potekal obsežen projekt izbora kazalnikov na ravni projektov, programov in posameznih ukrepov, pri čemer so bili kazalniki razdeljeni v dva dela: (1) kazalniki konteksta (»context indicators«) in programski kazalniki (»programme indicators«). Prvi so se nanašali na razmere in okolje, v katerem se razvojni program izvaja, in sicer neposredno na celotno ozemlje, prebivalstvo ali posamezno kategorijo. Ti kazalniki naj bi se uporabili pri socio-ekonomskih analizah, spremljanju splošnega okvira, določitvi in uresničevanju količinskih ciljev in vrednotenju socio-ekonomskih vplivov razvojnega programa. Programski kazalniki pa so se nanašali na delovanje znotraj programa ter poskušali vrednotiti neposredne in posredne posledice razvojnega programa. Ta skupina kazalnikov se je ločevala na: (i) kazalnike vložnih sredstev (»resource indicators«), (ii) kazalnike učinkov (»output«, »outcome indicators«), (iii) kazalnike rezultatov (»result indicators«) in kazalnike vplivov (»impact indicators«) (Ravbar in drugi, 2004, str. 11).

kazalniki Evropske komisije, ki naj bi izražali kakovost javnih financ (Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances, 2008).

V tretjo skupino sodijo kazalniki projektov, programov in ukrepov znotraj posameznih programov. Na tem področju je treba sistemsko urediti in povezati obstoječe zbirke kazalnikov ter po potrebi ustvariti nove. Za uresničitev te naloge je bil sprejet projekt »Postavitev sistema spremljanja in preverjanja doseganja ciljev Državnega razvojnega programa 2007–2013«, ki ga izvaja Inštitut za ekonomska raziskovanja (Kavaš, 2008).

Podoben pristop je na mikroekonomski ravni predviden v Ciljnem raziskovalnem programu »Konkurenčnost Slovenije 2006–2013« (CRP) pod naslovom »Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju« (Aristovnik in Šušteršič, 2008). Na mikroekonomski ravni je predvideno oblikovanje in nadgradnja nekaterih skupnih izhodišč za oblikovanje kazalnikov za poročanje o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev, ki so temelj k rezultatom usmerjenega proračuna. Raziskava predvideva oblikovanje kazalnikov glede na zastavljene cilje, ki jih je posamezna (izbrana) institucija (oziroma področje proračunske porabe) navedla v svojem finančnem načrtu in pri predlogu pridobivanja sredstev iz proračuna. Sistem kazalnikov bo pokrival izbranega proračunskega uporabnika oziroma področja proračunske porabe v Slovenije. V nadaljevanju raziskave je predvidena izdelava metodologije povezovanja ciljev in rezultatov proračunskih programov in podprogramov s cilji strateških načrtov oziroma nacionalnih programov izbranih proračunskih uporabnikov.

V Sloveniji je v preteklosti in tudi sedaj teče več raziskav, ki naj bi vzpostavile ustrezen sistem merjenja razvoja ter uspešnosti in učinkovitosti razvojnih politik ter posameznih projektov, programov in ukrepov. Smiselno bi bilo, da se rezultati različnih (že izvedenih in novih projektov) povežejo v sistematične celote in raziskave nadaljujejo le na področjih, kjer doslej še niso bile izvedene (npr. pri sprejemanju zahtevnejših ekonometričnih meril učinkovitosti).

4.8 Izvedba razvojnih politik

Razvojne politike se v Sloveniji izvajajo na različne načine. Večino njih izvajajo ministrstva in vladne službe, nekatere pa tudi samostojne organizacije in agencije. Izvajajo se na več načinov, pomembni pa so predvsem trije: (1) neposredno z opravljanjem zahtevanih aktivnosti, (2) z javnimi naročili in (3) z javnimi razpisi.

Neposredno izvajanje aktivnosti je usmerjeno predvsem na izvedbo nefinančnih ukrepov (priprava in izvedba predpisov, organizacija izvajanja, nadzori). Medtem ko se temeljni dokumenti razvojnega načrtovanja vsaj formalno medresorsko usklajujejo, je njihova izvedba običajno prepuščena odgovornemu državnemu resorju in le-ta lahko odstopa od formalno usklajenega razvojnega dokumenta. Formalno usklajevanje je izvedeno brez vnaprej postavljenih meril potrebne skladnosti, v obliki pripomb, ki so strokovno pretehtane in argumentirane ali tudi ne.

Večina razvojnih projektov se izvede preko mehanizma javnih naročil, ki ima v Sloveniji z zakonodajo o javnih naročilih formalizirane postopke. Temeljni kriterij izbire je cena, ki pa velikokrat privede do odmikov od želenih ciljev, saj ceneni izvajalci storitev ali ponudniki blaga ne nudijo ustrezne kakovosti. Pogosto ne izpolnjujejo niti osnovnih standardov kakovosti, strokovnih in drugih referenc, posebno v primerih, če se le-ti kriteriji posebej ne zahtevajo. Z dograditvijo ustreznih kriterijev, ki zaradi pravil notranjega trga Evropske unije ne morejo biti diskriminatorni do izvajalcev in dobaviteljev iz drugih držav članic, v smeri zahtevane kvalitete, strokovnih referenc in drugih ciljev (npr. t. i. »zelena naročila«) bi tudi prek izvedbe lahko v večji meri zasledovali razvojne politike in cilje države.

Tretji mehanizem so javni razpisi za izvajanje ukrepov, ki predstavljajo dodeljevanje subvencij in državnih pomoči. Javni razpisi so v okviru pravil politike konkurence Evropske unije prepoznani kot najboljši mehanizmi izbire dobrih razvojnih programov, vendar imajo v Sloveniji to slabost, da jih je preveč in da so administrativno preveč zapleteni. Zelo veliko število razpisov je posledica prevelikega števila podobnih in praviloma tudi zneskovno majhnih ukrepov. Slabosti takšnih javnih razpisov so lahko trojne. Prvič, takšni razpisi ne pritegnejo dobrih programov, saj so ponujene spodbude zanje praviloma premajhne. Drugič, razpisi zato privabljajo slabe programe, majhni zneski pomoči predstavljajo njihovim prejemnikom »izhode v sili«. Tretjič, veliko število javnih razpisov, ki med seboj niso koordinirani in nadzorovani, omogoča kandidiranje z istim programom na več različnih razpisov. Javni razpisi zahtevajo tudi številno dokumentacijo, zato v določeni meri predstavljajo administrativne ovire njihovim prijaviteljem zaradi visokih stroškov pri njihovi pripravi.

Pri izvedbi razvojnih politik ni dovolj, da zasledujemo le stroške in izdatke razvojnih politik, temveč bi morali paziti tudi na stroške in izdatke državne administracije. Med slednje stroške in izdatke sodijo stroški delovne sile in stroški transakcij. Analiza transakcij državnih pomoči je pokazala, da je število le-teh zelo veliko, kar je posledica nekoordiniranih aktivnosti pri izvajanju, zato posamezni prejemniki prejmejo koristi iz več ukrepov hkrati, vsak ukrep pa je izplačan tudi z več transakcijami (Murn in drugi, 2008).

Slovenija mora tudi pri izvedbi politik voditi koordinirane aktivnosti in pri tem zasledovati postavljene razvojne cilje in prioritete. Politike morajo biti izvajane s predpisi, ki zagotavljajo minimalne administrativne ovire in razumne stroške potencialnim prejemnikom ukrepa ali izvajalcem javnih naročil. Pri izvedbi razvojnih politik je treba zasledovati tudi stroške in izdatke države. V državah z razvitim sistemom vrednotenja učinkov razvojnih politik države se stroški in izdatki državne administracije, ki izhajajo iz izvedbe odštevajo. Ali povedano drugače, stroški in izdatki državne administracije zmanjšujejo dosežene vrednosti učinkov razvojnih politik.

5 OSNUTEK OBLIKOVANJA METODOLOGIJE ZA SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE RAZVOJNIH POLITIK

Velika pomanjkljivost izvajanja razvojnih politik v Sloveniji je njihova nepreglednost ter pomanjkanje evidenc in merjenja učinkov. Tudi večina sprejetih strategij in področnih nacionalnih programov ne predvideva ustreznega spremljanja in merjenja učinkov. Šele v zadnjem času se je tudi zaradi zahtev Evropske unije začelo predpisovanje zbiranja različnih podatkov in priprav metodologij merjenja učinkov, za katero je v sedanji fazi (predvsem na sektorski in regionalni ravni) pogosto značilna predimenzioniranost različnih med seboj nepovezanih evidenc in meril učinkovitosti. Podobno postopki načrtovanja in spremljanja uresničevanja razvojnih politik ter poročanja o uresničevanju razvojnih politik in njihovih učinkih na razvoj, opredeljeni v uredbi o razvojnem načrtovanju, zajemajo več aktivnosti, med katere sodi oblikovanje poenotene evidence in ustreznih metodologij merjenja uresničevanja politik in njenih učinkov.

Evidenc in različnih informacijskih sistemov imamo v Sloveniji več. Največji tak sistem je MFERAC, v katerem so zabeleženi vsi transakcije in tokovi v državni proračun in iz njega. Logika vodenja tega sistema upošteva veljavne knjigovodske in računovodske standarde, za analitične namene pa podatki niso ustrezno prilagojeni oziroma opremljeni z ustreznimi atributi. Za te namene sta bistveno bolj prilagojena druga dva velika sistema, to je informacijski sistem Agencije za regionalni razvoj (ISARR) in sistem Agencije za kmetijske trge. ISARR se je razvil kot informacijski podporni sistem slovenske regionalne politike ter evropske strukturne in kohezijske politike. Sistem Agencije za kmetijske trge spremlja projekte, programe in ukrepe slovenske kmetijske politike ter izvajanje evropske politike na področjih kmetijstva in ribištva. Obstajajo pa še informacijski sistemi ministrstev in drugih vladnih služb ter različne evidence.

Čeprav imamo več informacijskih sistemov in evidenc, je v uredbi o razvojnem načrtovanju predvidena nova evidenca razvojnih politik vlade. Ali gre torej za povsem nov informacijski sistem? Odgovor je lahko pozitiven ali negativen, odvisno od tega, kakšne povezave med različnimi sistemi je mogoče vzpostaviti in kako so sedanji nosilci informacijskih sistemov pripravljene dograditi podatkovne zbirke za potrebe načrtovanja, spremljanja uresničevanja in za merjenje učinkov na nacionalni ravni.

Sprva je predvsem pomembno, da se postavi enotna metodologija, ki bo zagotavljala primerljivost med politikami, projekti, programi in ukrepi v državi ter mednarodno primerljivost, kar naj bi omogočal izbrani način zajemanja podatkov in izbrani kazalniki merjenja učinkov. Metodologijo, ki jo zahteva uredba o razvojnem načrtovanju, lahko delimo na tri dele:

- metodologija razvida dokumentov razvojnega načrtovanja,
- metodologija razvida politik in njenih projektov, programov in ukrepov,
- metodologija spremljanja izvajanja ter učinkov razvojnih politik in njenih projektov, programov in ukrepov.

Ker v nadaljevanju ne navajamo popolnih metodoloških rešitev, govorimo o metodoloških zasnovah. Osrednji namen tega pisanja je spodbuditi politiko, stroko in drugo zainteresirano javnost, da se oblikuje metodologija za širok krog uporabnikov, ki bo hkrati čim bolj mednarodno primerljiva.

Vzporedno z razvojem podatkovnih osnov enotne evidence razvojnih politik vlade je treba razvijati podatkovne osnove nacionalnih računov (in iz njih izpeljanih pomožnih računov), predvsem pa državne finančne statistike, ki še vedno izhaja iz zastarelih in mednarodno neprimerljivih metodoloških zasnov in standardov. Oba

statistična sistema in iz njih izpeljan sistem kazalnikov bodo lahko zagotovili ustrezen mednarodno primerljiv izkaz razvojnih politik ter omogočili tudi vsaj delne podatkovne osnove za preverjanje navzkrižnih učinkov različnih politik.

5.1 Metodološka zasnova razvida dokumentov razvojnega načrtovanja

Pri razvidu predvsem drugih dokumentov razvojnega načrtovanja se je treba usmeriti v troje: najprej v okvirni pregled različnih dokumentov razvojnega načrtovanja, potem v razvojne politike, ki jih posamezni dokumenti podpirajo, in pa v ugotavljanje usklajenosti posameznih dokumentov znotraj posamezne politike, med politikami in kako dokumenti podpirajo razvojne prednostne naloge.

Pregled razvida dokumentov je preprosto opravilo, če jih zbiramo po vladnih resorjih, ki so jih pripravili. Opravilo pa je bistveno težje, če poskušamo dokumente razporediti po posameznih politikah, saj se delo resorjev medsebojno prekriva, pa tudi opredelitev politik ni povsem enostavna. Vedno obstajajo mejna področja, ki jih lahko pokriva več politik ali pa nobena.

Opredelilve politik so lahko široke ali ozke, odvisno od problemov, ki jih rešujejo. Že iz slike 1 izhaja, da so lahko po naravi in vsebini različne. Če se osredotočimo na razvojne politike²², je problemov nekoliko manj. Iz opredeljene slike lahko izločimo kot razvojne: (1) zunanjo trgovino in neposredne tuje naložbe, (2) tehnologijo, (3) izobraževanje in usposabljanje, (4) okolje, (5) javne finance, (6) konkurenco, (7) promet in (8) regionalni razvoj. Če izvzamemo makroekonomske razvojne naloge, odpade še politika javnih financ, ki se posredno sicer izraža prek drugih politik.

Iz literature je poznana tudi industrijska politika, vendar ni opredeljena enotno, prav tako ni soglasja o področju, ki ga uravnava, in o instrumentih, ki jih uporablja (Dmitrović, 1998, str. 11–12). Pod pojmom industrija celinska Evropa razume predelovalne dejavnosti, anglosaški termin *industry* pa se nanaša na skupino podjetij z nekaterimi skupnimi značilnostmi in se ne omejuje na predelovalno industrijo. Različna so tudi mnenja o vprašanju, katero aktivnosti države prištevati med ukrepe industrijske politike. Nicolaides (1993, str. 3) opisuje industrijsko politiko kot poskus države za premaknitev alokacije virov, ki pospešujejo gospodarsko rast. Audretsch (1993, str. 68) jo opredeljuje kot pomoč in koordinacijo države za dvig produktivnosti in konkurenčnosti celotnega gospodarstva in posameznih industrij. Geroski (1995, str. 21) uporablja izraz industrijska politika za opisovanje široko razpredenih in mikroekonomsko zasnovanih državnih spodbud, temelječih na ponudbeni strani, ki naj bi na različne načine izboljšale tržno delovanje. V literaturi obstaja še precej definicij. Med splošne sodi opredelitev (Dmitrović, 1998, str. 16–17), da industrijska politika obsega politično aktivnosti, katerega namen je vplivati na splošne mehanizme alokacije proizvodnih faktorjev ali na dejansko alokacijo virov med proizvodnimi sektorji, ne moremo pa ga šteti med ukrepe denarne in javnofinančne politike. Ukrepi industrijske politike so različni, usmerjeni v proizvodnjo nekaterih proizvodov, izboljšanje konkurenčnosti proizvodnje in faktorjev proizvodnje (npr. prestrukturiranje proizvodnje, usposabljanje delovne sile in zaposlovanje) ter razvoj novih proizvodov in proizvodov (naložbe).

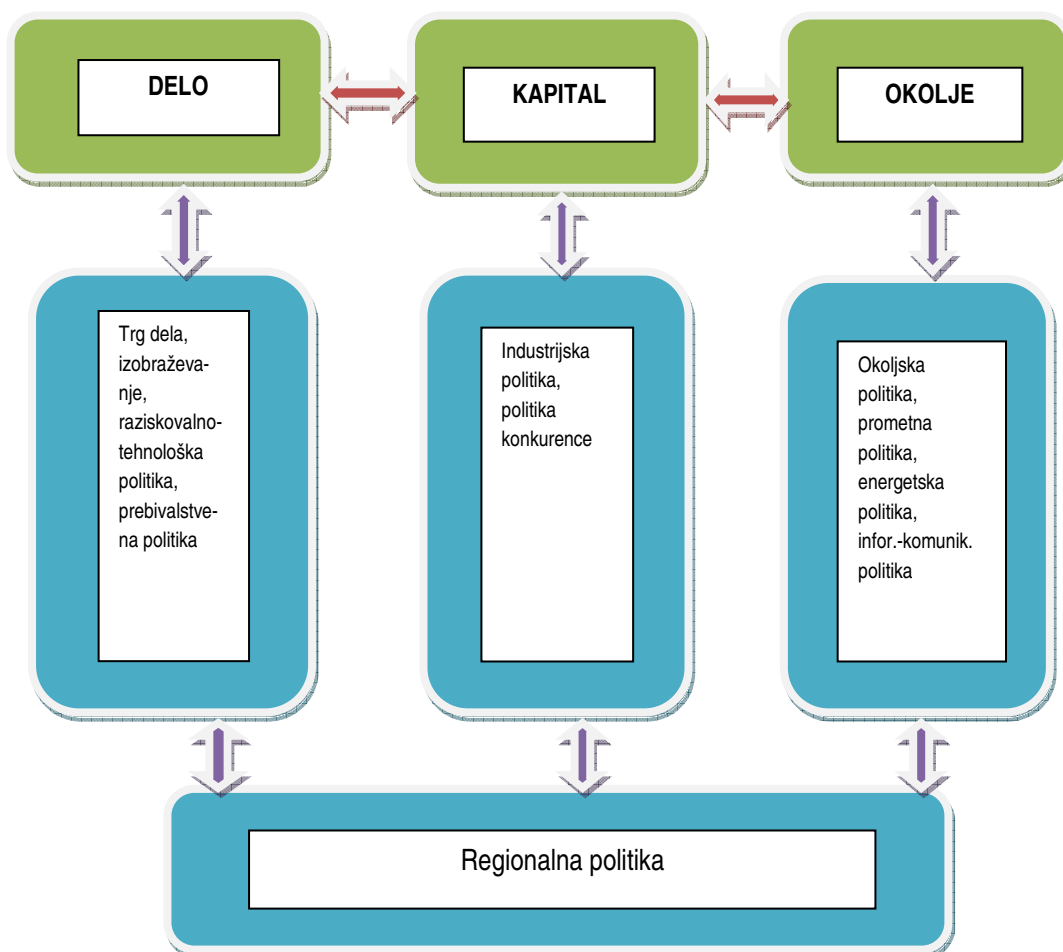
²² Že s tega zornega kota nastajajo problemi. Politiko državne varnosti in obrambe lahko uvrstimo med nerazvojne, vendar njeni ukrepi lahko pripomorejo k večji učinkovitosti razvojnih politik (z ustrežno varnostjo in redom). Na drugi strani pa imajo npr. dokaj obsežni obrambni nakupi in raziskave lahko velik vpliv na razvoj. To je pomembno zlasti pri pospeševanju razvoja proizvodov in storitev dvojne rabe (vojaške in civilne), kar je razvito zlasti v ZDA.

S tega zornega kota bi mogoče kazalo razdeliti razvojne politike na naslednje skupine:

- industrijska politika, ki zajema tudi posamezne sektorske politike,
- politika konkurence, vključno z zaščito lastniških pravic,
- politika trga dela,
- politika izobraževanja in usposabljanja,
- raziskovalno-tehnološka politika,
- prometna politika (infrastruktura),
- okoljevarstvena politika,
- energetska politika (infrastruktura),
- informacijsko-komunikacijska politika (infrastruktura),
- prebivalstvena politika (socialna, zdravstvena, demografska ipd.).

Če te politike medsebojno povežemo, dobimo naslednjo sliko (Slika 6). Opredeljenim politikam je treba dodati še regionalno razvojno politiko, ki pa ni vertikalna, temveč horizontalna, saj zajema vse politike na določenih območjih.

Slika 6: Politike v povezavi s proizvodnimi faktorji in okoljem



Usklajenost različnih dokumentov znotraj politik in med politikami se ugotavlja na podlagi obveznih sestavin dokumentov razvojnega načrtovanja. V ta okvir sodijo:

- izvedbeni cilji in prikaz njihove usklajenosti s strateškimi razvojnimi cilji, usmeritvami in prednostnimi nalogami;
- pričakovani razvojni učinki;
- fizični in finančni kazalniki, potrebni za spremljanje uresničevanja ter merjenje doseganja ciljev in razvojnih učinkov;
- opredeljene potrebe po prostoru,
- celovita presoja vplivov na okolje,
- institucionalni okvir in organizacija izvajanja, vrednotenja in nadzora
- in prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter s civilno družbo, pa tudi vključevanja strokovne javnosti v postopke priprave in izvajanja.

Skladnost dokumentov razvojnega načrtovanja z opredeljenimi razvojnimi prednostnimi nalogami se ugotavlja s primerjanjem ciljev posameznih dokumentov z opredeljenimi prednostnimi nalogami iz Strategije razvoja Slovenije in Državnega razvojnega programa, pri čemer se te naloge v obeh dokumentih med seboj nekoliko razlikujejo (Tabela 2).

Tabela 2 prikazuje na levi strani prednostne naloge in glavna razvojna področja po prednostnih nalogah Strategije razvoja Slovenije. Ostajajo pa tudi področja, ki v tej strategiji niso izrecno omenjena, vendar so usmeritve upoštevane v razvojnih scenarijih, ki so bili izdelani posebej²³. Pomembno področje je infrastruktura kot razvojno okolje za konkurenčnost gospodarstva in skladen regionalni razvoj. Drugo pomembno področje je kmetijstvo, ki nastopa v vlogi gospodarske dejavnosti in v vlogi razvoja podeželskega okolja. Nekatere od nepokritih razvojnih nalog je zajel Državni razvojni program (v Tabeli 2 desna kolona), ki ima podobne prednostne naloge kakor Strategija razvoja Slovenije in deloma različna razvojna področja v okviru posamezne naloge. Žal je ta področja znotraj posameznih prednostnih nalog Državni razvojni program med seboj razporedil precej drugače, zato opredeljene prednostne naloge obeh dokumentov med seboj niso primerljive. To kaže tudi na medsebojno prepletenost različnih politik.

Prvo izhodišče metodološke zasnove evidence je izdelava razvida razvojnih dokumentov, ki pokrivajo različne politike in prednostne naloge, opredeljene v Strategiji razvoja Slovenije in Državnem razvojnem programu. Ta razvid nam omogoča pregled podprtosti prednostnih in drugih razvojnih nalog različnih politik z dokumenti razvojnega načrtovanja in drugimi vladnimi gradivi, ki pomembno vplivajo na razvoj (Tabela 3).

Tabela 3 prikazuje primer evidentiranja dokumenta razvojnega načrtovanja z vidika: (1) razvojnih politik, ki jih dokument vsaj delno pokriva, (2) ciljev in njihove usklajenosti s prednostnimi nalogami Strategije razvoja Slovenije in Državnega razvojnega programa, (3) drugih obveznih sestavin ter (4) povezave z drugimi dokumenti razvojnega načrtovanja in drugimi dokumenti.

²³ Izhodišča za ciljni razvojni scenarij Strategije razvoja Slovenije. Delovni zvezek. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, št. 12/2005.

Tabela 2: Skladnost razvojnih prednostnih nalog med Strategijo razvoja Slovenije in Državnim razvojnim programom

STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE	DRŽAVNI RAZVOJNI PROGRAM
<p>Prva prednostna naloga – konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast²⁴:</p> <p><i>podjetništvo in konkurenčnost,</i> <i>razvojno spodbudne domače in tuje naložbe,</i> <i>internacionalizacija gospodarstva,</i> <i>stabilno makroekonomsko okolje (prevzem evra).</i></p>	<p>Prva razvojno-investicijska prednostna naloga – konkurenčno gospodarstvo in hitrejša rast:</p> <p><i>podjetništvo,</i> <i>inovativnost,</i> <i>domače in tuje naložbe v gospodarstvu, prometni, informacijski in komunikacijski infrastrukturi, vključno z razvojem človeških virov v podjetjih,</i> <i>internacionalizacija slovenskih podjetij.</i></p>
<p>Druga prednostna naloga – učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta:</p> <p><i>raziskave in tehnološki razvoj,</i> <i>izobraževanje, vseživljenjsko učenje.</i></p>	<p>Druga razvojno-investicijska prednostna naloga – učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta:</p> <p><i>podpora terciarnega izobraževanja in raziskovalno-razvojne dejavnosti potrebam gospodarstva in trga dela,</i> <i>infrastruktura za znanost.</i></p>
<p>Tretja prednostna naloga – učinkovita in cenejša država:</p> <p><i>učinkovitost države kot institucije,</i> <i>razvojna usmerjenost javnih financ,</i> <i>pravosodni sistem.</i></p>	<p>Tretja razvojno-investicijska prednostna naloga – učinkovita in cenejša država:</p> <p><i>kakovost in učinkovitost storitev države (javno-zasebna partnerstva, institucije na trgu dela, nevladne organizacije in socialni dialog, lokalne razvojne pobude in regionalne razvojne institucije),</i> <i>javni izdatki, javne storitve, ki se lahko zagotavljajo na trgu.</i></p>
<p>Četrta prednostna naloga – moderna socialna država in večja zaposlenost:</p> <p><i>trg dela,</i> <i>sistemi socialne zaščite,</i> <i>družbena izključenost in socialna ogroženost.</i></p>	<p>Četrta razvojno-investicijska prednostna naloga – moderna socialna država in večja zaposlenost:</p> <p><i>izobraževalni sistem,</i> <i>zaposljivost posameznikov,</i> <i>socialna izključenost,</i> <i>aktivne politike trga dela,</i> <i>strukturna neskladja pri zaposlovanju s poklicno in geografsko mobilnostjo, socialno podjetništvo, zdravstveno stanje prebivalstva, stanovanjski problemi in izključenost ranljivih družbenih skupin.</i></p>
<p>Peta prednostna naloga – povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja:</p> <p><i>trajno obnavljanje prebivalstva,</i> <i>skladnejši regionalni razvoj,</i> <i>zagotavljanje optimalnih pogojev za zdravje,</i> <i>izboljšanje gospodarjenja s prostorom,</i> <i>integracija okoljevarstvenih meril v sektorske politike in potrošniške vzorce,</i> <i>razvoj nacionalne identitete in kulture.</i></p>	<p>Peta razvojno-investicijska prednostna naloga – povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja:</p> <p><i>skladen regionalni razvoj, razvoj podeželja in ribištva,</i> <i>prehranska varnost ter kakovost življenja na urbanih in podeželskih območjih,</i> <i>obnovljivi viri energije in učinkovita rabe energije,</i> <i>gospodarjenje s prostorom in nepremičninami ter pogoji za izboljšano delovanje trga z nepremičninami,</i> <i>upravljanje okolja in učinkovita okoljska infrastruktura,</i> <i>razvoj nacionalne identitete, kulture in kulturne dediščine ter športa in športne infrastrukture,</i> <i>varovanje zdravja, zmanjševanje regionalnih razlik v zdravju in spodbujanje zdravih vedenjskih vzorcev.</i></p>

Vir: Strategija razvoja Slovenije, 2005, str. 9 in Državni razvojni program, 2008, str. 19–21.

²⁴ Okvirno razdelane prednostne naloge namenoma pišemo terminološko drugače, kakor je to opredeljeno v SRS ali DRP, zaradi enostavnejše primerjave med dokumentoma in navezave v drugih dokumentih.

Tabela 3: Okvirna metodološka zasnova razvida razvojnih dokumentov

Postavke	Primer
Dokument razvojnega načrtovanja	Program ukrepov za povečevanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013
Politike, ki jih dokument pokriva	Industrijska politika, politika izobraževanja in usposabljanja, raziskovalno-tehnološka politika
Cilji dokumenta:	Opredeljeni
– skladnost ciljev s prednostnimi nalogami SRS	Prva in druga prednostna naloga
– skladnost ciljev s prednostnimi nalogami DRP	Prva in druga prednostna naloga
– drugi razvojni cilji	–
Pričakovani učinki, izraženi s fizičnimi kazalniki	Opredeljeni
Potrebe po prostoru	Neopredeljene
Vplivi na okolje	Neopredeljeni
Povezave z drugimi dokumenti razvojnega načrtovanja	Nacionalni raziskovalni razvojni program 2006–2010, Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013 in ustrezni operativni programi evropskih skladov kohezijske politike
Povezave z drugimi dokumenti	Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji, Program reform za izvajanje Lizbonske strategije

Razvid razvojnih dokumentov je torej pregled dokumentov razvojnega načrtovanja in drugih vladnih gradiv, ki pomembno vplivajo na razvoj. Osnovni pregled za vsak dokument določa njegovo skladnost s strateškim in izvedbenim dokumentom razvojnega načrtovanja, politiko, ki jo pokriva, ter prek obveznih vsebin razvojnega načrtovanja določa tudi potrebe po usklajevanju z vidika potreb po prostoru, okoljevarstvenih standardov ipd.).

5.2 Metodološka zasnova razvida politik in njenih projektov, programov in ukrepov

Za vsako izmed razvojnih politik je značilno, da nanje lahko vlada vpliva: (i) z ukrepi, ki so usmerjevalni in nimajo finančnih posledic, in (ii) z ukrepi, ki imajo finančne posledice. Evidenca razvojnih politik vlade je v uredbi o razvojnem načrtovanju opredeljena tako, da sistematično spremlja ukrepe, ki imajo tudi finančne posledice v obliki opredeljenih projektov, programov in posameznih ukrepov. Zato izpadejo naslednje aktivnosti, ki so opredeljene kot razvojne prednostne naloge v Strategiji razvoja Slovenije:

- makroekonomska stabilnost iz prve prednostne naloge,
- prestrukturiranje javnih financ iz tretje prednostne naloge,
- družbena izključenost in socialna ogroženost iz četrte prednostne naloge.

Teh prednostnih nalog tudi Državni razvojni program nima opredeljenih med svojimi prednostnimi nalogami ter razdeljuje samo tiste aktivnosti in prednostne naloge Strategije razvoja Slovenije, ki imajo javnofinančne posledice.

Skladnost med dokumenti razvojnega načrtovanja je mogoče ugotavljati tudi po posameznih projektih, programih in ukrepih z vsebinskega in javnofinančnega vidika. Uresničljivost javnofinančnih načrtov se ugotavlja še z javnofinančnimi projekcijami in s skladnostjo prehoda v načrt razvojnih programov, slednji pa že izražajo proračunsko načrtovanje.

Tabela 4 prikazuje metodološke zasnove razvida razvojnih politik in njenih ukrepov na primeru Programa ukrepov za povečevanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013, ki sodi med druge dokumente

razvojnega načrtovanja, pa tudi njihove opredelitve ciljev, kazalnikov učinkov, potrebnih sredstev, virov financiranja in izvajanja ter izkazovanja uresničene v okviru državnega proračuna in samostojnih javnih institucij.

Tabela 4: Okvirna metodološka zasnova razvida politik in njenih ukrepov

Postavke	Primer
<i>Dokument razvojnega načrtovanja</i>	<i>Program ukrepov za povečevanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013</i>
<i>Ukrepi, ki jih dokument predvideva</i>	<ul style="list-style-type: none"> – <i>Promocija podjetništva in izobraževanje za podjetništvo</i> – <i>Podpora vstopnim točkam VEM</i> – <i>Vavčersko svetovanje in usposabljanje</i> – <i>Podpora mreži Euro info centrov</i> – <i>Spodbujanje podjetništva med posebnimi ciljnimi skupinami</i> – <i>Poklicno in strokovno izobraževanje</i> – <i>Razvojniki za gospodarstvo</i> – <i>Gospodarske razvojno-logistične ravni</i> – <i>Razvoj v gospodarstvu</i> – <i>Inovacije</i> – <i>Spodbujanje malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi viri</i> – <i>Spodbujanje malih in srednje velikih podjetij z dolžniškimi viri</i>
<i>Politike, ki jih ukrepi zajemajo</i>	<i>Industrijska politika, politika izobraževanja in usposabljanja, raziskovalno-tehnološka politika</i>
<i>Cilji posameznih ukrepov:</i>	<i>Opredeljeni v dokumentu</i>
– pričakovani učinki, izraženi s fizičnimi kazalniki	<i>Opredeljeni v dokumentu</i>
– ovrednotene finančne vrednosti posameznih ukrepov (načrtovana sredstva)	<i>Opredeljeno po posameznih postavkah programske klasifikacije javnofinančnih izdatkov</i>
– viri financiranja	<i>Opredeljeni: državni proračun, Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad</i>
<i>Drugi instrumenti (davčne olajšave, državna jamstva ipd.)</i>	<i>Posojila z nižjo obrestno mero, jamstva pri ukrepu spodbujanja malih in srednje velikih podjetij z lastniškimi in dolžniškimi viri</i>
<i>Povezanost s proračunskim načrtovanjem</i>	<i>Ukrepi so opredeljeni tudi v naslednjih NRP: ...</i>

Zadnja postavka v Tabeli 4 naj bi prikazovala tudi povezavo med opredeljenimi projekti, programi in posameznimi ukrepi dokumenta razvojnega načrtovanja in načrtom razvojnih programov proračunskega načrtovanja, kar zagotavlja medsebojno usklajenost med načrtovanjem in izvedbo prek ustrezno opredeljenih in finančno podprtih programov, podprogramov, ukrepov in projektov v:

- državnem proračunu,
- pokrajinskih in občinskih proračunih,
- posebnih dovoljenjih za zadolževanje na domačem in tujih trgih izvajalskih agencij, skladov, javnih podjetij za izvedbo programov, projektov in ukrepov (navadno urejeno z zakonom),
- programih državnih jamstev,
- upravljanju in prodaji državnega premoženja,
- posebnih dovoljenjih za oprostitev in olajšave pri plačilu davkov in prispevkov (navadno urejeno z zakoni o davkih in prispevkih ter v nekaterih drugih temeljnih zakonih s področij zaposlovanja, pokojninskega in invalidskega zavarovanja, zdravstva ipd.).

Tabela 5: Zasnova atributov z vidika načrtovanja projektov, programov in ukrepov ter njihovega financiranja

	POLITIKE				
	Industrija	Izobraževanje	Raziskave	Promet	lpd.
1. RAZVOJNO NAČRTOVANJE					
Projekti					
Programi					
Ukrepi					
2. PRORAČUNSKO IN DRUGE OBLIKE DRŽAVNEGA FINANCIRANJA (skupaj in po letih)					
2.1 Proračunski izdatki (državni/lokalni)					
Projekti					
Programi					
Ukrepi					
2.2 Drugi viri sektorja država					
Davčni viri					
Posojila in jamstva					
Upravljanje in prodaja premoženja					
2.3 Sredstva agencij in skladov, ki niso zajeta v 2.1 in 2.2					
Lastna sredstva					
Posojila					
3. OBLIKOVALEC POLITIKE (ministrstvo, vladne službe, župan...)					

Tabela 5 prikazuje attribute razvojnega načrtovanja projektov, programov in ukrepov ter njihovega financiranja po posameznih politikah (v njihovem okviru pa tudi po razvojnih prednostnih nalogah). Razvojno načrtovanje je hierarhično sestavljeno tako, da ima:

1. vsak program več podprogramov, vsak podprogram pa več posamičnih ukrepov; podobno ima vsak projekt lahko več podprojektov;
2. vsak program, podprogram, ukrep ali projekt mora z izvedbenega vidika imeti opredeljeno²⁵:
 - celotno vrednost
 - vire financiranja (domače javnofinančne vire, sredstva strukturnih skladov Evropske unije, sredstva drugih tujih donacij, lastne vire investitorja, domača in tuja posojila),
 - začetek in konec izvedbe,
 - opredeljene pričakovane razvojne učinke.

Razporeditev dokumentov po politikah izhaja že iz tabele 2. V Tabeli 3 pa so na podlagi dokumentov oblikovani načrtovani projekti in programi, ki jim sledijo tako razdelani ukrepi, da jih je mogoče naprej usklajevati pri proračunskem načrtovanju in spremljati njihovo uresničitev po proračunskih postavkah. To pomeni, da se morajo podprojekti ali ukrepi na najnižji ravni, ki se financirajo z javnofinančnimi instrumenti, izkazovati s postavkami po ekonomski in programski klasifikaciji. Ker posebno programska klasifikacija ni skladna z uveljavljenim mednarodnim standardom, bi bilo smiselno, da se poleg v Sloveniji uporabljenih standardov dodajo še klasifikacije po veljavnih mednarodnih standardih. Za analitične namene bi bila smiselna delitev subvencij še na subvencije na proizvode in subvencije na proizvodnjo²⁶; mogoče pa so tudi

²⁵ Lahko se dodajo tudi drugi atributi (npr. pričakovani cilji).

²⁶ Takšno delitev navsezadnje zahteva še nova državna finančna statistika iz leta 2001; opredeljuje pa jo tudi evropski sistem nacionalnih računov, ki je hkrati standard Evropske unije za izkazovanje sektorja države oziroma javnih financ.

druge delitve, ki jih posebej za ocenjevanje učinkovitosti razvojnih ukrepov razvijajo v OECD. Opredelitev uredbe o razvojnem načrtovanju namreč zahteva tudi mednarodno primerljivost.

Sredstva strukturnih skladov Evropske unije se v državnem proračunu že zdaj izkazujejo ločeno od domačih virov (zanje so oblikovane posebne postavke, z jasno ločitvijo med sredstvi Evropske unije in domačim sofinanciranjem), zato jih v zasnovi evidence nismo izpostavili. Prav pa je, da se logika proračunskega izkazovanja ustrezno uredi tudi v evidenci.

Poleg javnofinančnih izdatkov so med atributi opredeljeni še drugi instrumenti, ki lahko pomembno vplivajo na razvoj. Po različnih študijah so se ti instrumenti za posamezne ukrepe izkazali učinkovitejši kakor javnofinančni izdatki in so v zasnovi atributov razporejeni v tri skupine: davčni viri, posojila in jamstva ter upravljanje in prodaja premoženja. Lahko pa se členijo še drugače. Po opredelitvi državnih pomoči so ti viri naslednji:

- davčni viri (davčne oprostitve in olajšave, odlog pri odplačevanju davkov, drugi davčni instrumenti),
- državno poroštvo pri najemanju posojil,
- pretvorba dolgov v lastniške deleže,
- odpis dolgov,
- upravljanje in prodaja državnega premoženja po ugodnih pogojih, kar pomeni korist za tržne proizvajalce.

Nekatere razvojne politike se izvajajo tudi v samostojnih izvajalskih institucijah (agencijah, skladih, javnih podjetjih) in se ne izkazujejo med konsolidiranimi javnofinančnimi izkazi, čeprav izvajajo razvojne politike države. Po našem mnenju ni smiselno, da v tej fazi razpravljamo o sektorizaciji institucionalnih enot v sektorju države (to je naloga Statističnega urada Republike Slovenije), prav pa je, da so v evidenci izkazani tudi takšni viri, ker bi bili podatki brez njih nepopolni²⁷, izračuni učinkovitosti pa napačni.

Zelo pomemben je tudi podatek o oblikovalcu politike (ministrstvu, vladni službi, pokrajinski ali občinski upravi), ki se izraža s programi, projekti in ukrepi. Ti oblikovalci so tudi po določilih uredbe o razvojnem načrtovanju odgovorni za spremljanje uresničevanja in učinkovitosti opredeljenih politik, razdelanih v programe, projekte in ukrepe.

Primer Programa ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti ima razdelano tudi financiranje posameznih ukrepov za celotno obdobje, vendar le tisti del, ki se financira iz državnega proračuna (ločeno za sredstva iz evropskih strukturnih skladov). Vsi ukrepi so prikazani po proračunskih postavkah glede na programsko, ne pa tudi ekonomsko klasifikacijo. Proračunskih postavk je neprimerno več od predlaganih ukrepov, torej bi bilo smiselno, da se število proračunskih postavk in ukrepov uskladi ali pa kako drugače označi, katere postavke pripadajo posameznemu ukrepu.

²⁷ Takšen primer je npr. gradnja avtocest. Če bi pri njej upoštevali samo proračunska sredstva, bi bili stroški avtocestne gradnje zelo podcenjeni.

Razvid politik, njenih projektov, programov in ukrepov omogoča celovit pregled nad razvojnimi politikami države ter njihova medsebojna prepletanja ter različne vplive. Ker obsega le tiste projekte, programe in ukrepe, ki imajo javnofinančne posledice, so v okviru zasnove prikazani tudi pričakovani javnofinančni izdatki in drugi javnofinančni instrumenti, s katerimi se izvajajo. Prehod razvojnih politik v proces proračunskega načrtovanja je v tej metodološki zasnovi le prikazan, ni pa še dokončno rešen.

5.3 Metodološka zasnova podatkov za spremljanje izvajanja razvojnih politik

Tretji del metodoloških zasnov je usmerjen k podatkom za spremljanje izvajanja razvojnih politik in neposredno posega v normativno ureditev enotne evidence, ki jo določa 23. člen uredbe o razvojnem načrtovanju, ki pravi, da se za razvojne programe, projekte in ukrepe zbirajo finančni podatki in podatki o izvajanju ukrepov:

- finančni podatki se zbirajo po programih in projektih (smiselno razdeljenih tudi na nižje ravni), ki obsegajo podatke o financirjih (virih financiranja), prejemnikih, namelih, javnofinančnih instrumentih, višini porabljenih finančnih in javnofinančnih sredstev ter druge attribute, ki omogočajo, da je osrednja evidenca uporabna za različne oblike poročanja (naložbe, državne pomoči, strukturne pomoči ipd.) ter za statistične in analitične namene,
- podatki o poteku izvajanja programov, projektov in ukrepov glede na cilje, opredeljene v razvojni politiki vlade, z možnostjo analitičnega prikaza stanja po organizacijah na vseh ravneh organizacijske strukture.

Enotna evidenca ločeno vsebuje tudi izbor meril (kazalnikov in drugih celovitejših meril), s katerimi se ocenjuje učinkovitost posameznih programov in projektov glede na delne cilje, ki jih posamezni programi in projekti poskušajo doseči, in glede na strateške razvojne cilje, opredeljene v Strategiji razvoja Slovenije.

Metodološko zasnovo enotne evidence lahko delimo na dva dela. V prvem so zasnovani atributi z vidika izvajanja načrtovanih programov, projektov in ukrepov; v drugem pa atributi z vidika spremljanja izvedbe, medsebojnih vplivov in učinkovitosti izvajanih programov, projektov in ukrepov.

5.3.1 Atributi z vidika izvajanja programov, projektov in ukrepov ter njihovega financiranja

Ta del evidence posega na mogoče nekoliko tehnično in organizacijsko področje samega izvajanja načrtovanih programov, projektov in ukrepov. Ti podatki so pomembni tudi za analizo smotrnosti izvajanja razvojnih politik. Tako kakor so zasnovani, razkrivajo izvajalca, način izvedbe, pravno podlago, stroške izvedbe, terminske načrte, ali je ukrep tudi državna pomoč, in končne prejemnike posameznega projekta, programa ali ukrepa v okviru politike (Tabela 6).

Prva zasnovana postavka je izvajalec politike, saj je ta lahko druga oseba od oblikovalca. V Sloveniji se politika izvaja tudi prek samostojnih ali delno samostojnih javnih agencij, skladov in javnih podjetij, zato bi zajetje podatkov samo s strani oblikovalcev politike ne bilo popolno. Pogosto je tudi bolj smiselno, da oblikovalec in izvajalec politike nista ena oseba.

Drug atribut je način izvedbe ukrepa. Jasno je, da je z vidika večine ukrepov najbolj zaželena izvedba z javnim razpisom, vendar je prav ta najdražji glede na stroške države, pa tudi stroške možnega prejemnika ukrepa. To velja zlasti za nekatere subvencije in transferje, ki so po obsegu zelo majhni.

Tabela 6: Atributi z vidika izvajanja načrtovanih programov

	POLITIKE				
	Industrija	Izobraževanje	Raziskave	Promet	Ipd.
1. IZVAJALEC POLITIKE (ministrstvo, agencija, sklad, javno podjetje)					
2. PROJEKT, PROGRAM ALI POSAMEZNI UKREP					
3. NAČIN IZVEDBE					
Javno naročilo					
Razpis					
Drugi načini					
4. PRAVNA PODLAGA IZVEDBE					
5. STROŠKI IZVEDBE					
Ocena stroškov državne uprave in transakcij					
Ocena stroškov prejemnikov ukrepov					
6. TERMINI					
Odobritve					
Izplačila					
7. DRŽAVNA POMOČ					
Odobrena					
»Ad hoc«					
8. KONČNI PREJEMNIKI					
Pravne osebe					
Kmetje					
Samostojni podjetniki					
Fizične osebe					

Pravna podlaga izvedbe je praviloma predpis, v katerem so opredeljena pravila dodeljevanja ukrepov, ki jih morajo izpolnjevati možni prejemniki le-teh. Največkrat so to različni pravilniki.

Posebna ocena stroškov izvedbe ukrepa je vse bolj zaželeno. Na to opozarja tudi Evropska komisija, saj so stroški države in stroški možnih prejemnikov razmeroma visoki, zato se pri majhnih zneskih ukrepa lahko zgodi, da so stroški na obeh straneh večji od njegove dejanske neto koristi²⁸.

Naslednja postavka so opredeljeni termini odobritve in izplačila. Ti se lahko primerjajo s termini načrtovanja in tako se ugotavljajo morebitne terminske razlike. Delitev terminov na odobritev in izplačilo omogoča tudi spremljanje transakcij po plačani realizaciji (takšno imamo v javnih financah zdaj) in po fakturirani (takšno opredeljujejo nova pravila državne finančne statistike).

²⁸ To je še posebno aktualno v Sloveniji, saj so ukrepi izredno razdrobljeni na veliko prejemnikov, zato npr. pri subvencijah večina prejme prenizke zneske, da bi bile lahko učinkovite. Pri dobršnem delu prejemnikov so verjetno posredni stroški (npr. stroški državne uprave, transakcijski stroški) subvencij večji od prejetih zneskov.

Za ukrepe, ki imajo naravo državne pomoči, smo zasnovali posebne attribute, ki omogočajo njihovo razporeditev po pravilih o državnih pomočeh. Poleg atributov odobritve sheme ali individualne pomoči ter »*ad hoc*« pomoči je za državne pomoči treba izkazovati še²⁹:

- namen pomoči (po posebnem šifrantu),
- instrument pomoči (po posebnem šifrantu),
- znesek pomoči, ki se pri nekaterih instrumentih razlikuje od plačane vrednosti odobrenega zneska transakcije.

Enotno evidenco razvojnih politik države in evidenco državnih pomoči je smiselno združiti, saj široko zasnovana enotna evidenca pokriva tudi vse državne pomoči. Da se ta po naključju ne bi pretrgala, bi bilo v prvi fazi njene uvedbe treba poskrbeti vsaj za ustrezno povezavo med obema evidencama. Minimalni atribut povezave je v Tabeli 6 prikazan pod točko 9.

Vsak ukrep je namenjen končnemu prejemniku (razen nekaterih infrastrukturnih objektov kolektivne rabe). Ti končni prejemniki so:

- podjetja in druge pravne osebe, samostojni podjetniki; v evidenci se zapišejo z matično številko, davčno številko in naslovom;
- samostojni podjetniki posamezniki; v evidenci se zapišejo z matično številko, davčno številko in naslovom;
- kmetije; v evidenci se zapišejo z MID (matično številko kmečkega gospodarstva), davčno številko in naslovom;
- fizične osebe; v evidenci se zapišejo z davčno številko in naslovom.

Zasnova enotne evidence podaja osnovne attribute podatkov o izvedbi programov, projektov in ukrepov. Atributi so v zasnovi zastavljeni tako, da pokrivajo tudi načine izvedbe in z njimi povezane stroške. Z namenom postopne združitve z evidenco državnih pomoči so podani tudi atributi, ki jih zasleduje slednja evidenca. Nerešena ostaja dilema, ali naj se projekti, programi in ukrepi prikazujejo po proračunskih postavkah. Smiselno bi takšno prikazovanje vsekakor bilo, ker bi to predstavljalo neposredne navezave na proračunske evidence. Pred sprejetjem takšne odločitve pa bi bilo treba predhodno preveriti, kako proračunske postavke pokrivajo posamezne ukrepe. Znano namreč je, da nekatere postavke pokrivajo več ukrepov, na drugi strani pa so tudi ukrepi, ki jih pokrivata najmanj dve proračunski postavki.

5.3.2 Atributi glede na spremljanje izvedbe, medsebojne vplive in učinkovitost projektov, programov in ukrepov

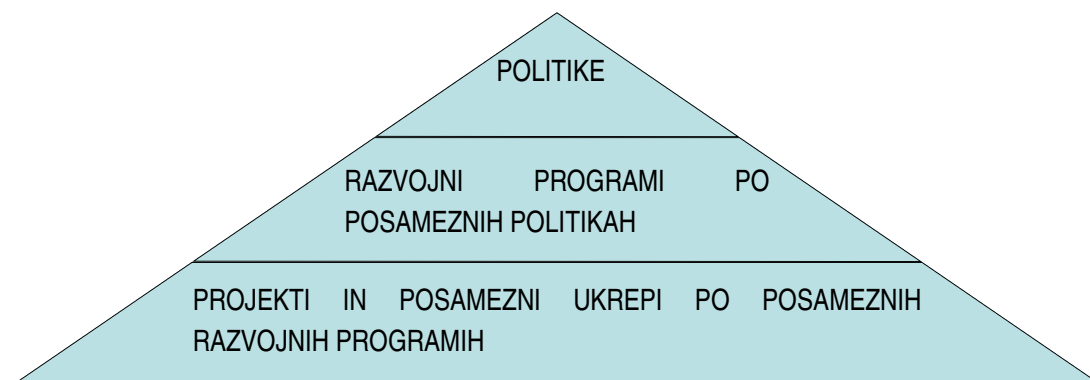
Namen enotne evidence je tudi spremljanje izvajanja sprejetih projektov, programov in posameznih ukrepov razvojnih politik, kar naj bi omogočili podatki in izbrani kazalniki, ki bi se izoblikovali za posamezne ravni politike (Slika 7).

Kazalniki na ravni politike predstavljajo sintezne kazalnike nižjih ravni. Zanje je značilno, da morajo zagotavljati tudi mednarodno primerljivost. Kazalniki na nižjih ravneh so bolj analitični, delimo pa jih lahko na

²⁹ Sektor za nadzor državnih pomoči vodi o slednjih posebno evidenco. Odobrene državne pomoči vodi tudi po: (1) šifri in nazivu priglasitve, (2) datumu priglasitve in (3) shemi priglasitve.

fizične in finančne. Finančni kazalniki zaradi še neosvojenih mednarodnih podatkovnih standardov vsaj sprva še ne bodo omogočali ustrezne mednarodne primerljivosti.

Slika 7: Kazalniki različnih ravni razvojnih politik



V zasnovi evidence so predvideni statični in dinamični kazalniki, podatki iz evidence pa omogočajo tudi zahtevnejše ekonometrične analize (Tabela 7). Statični kazalniki so razdelani na tri ravni:

- kazalniki izvedbe kažejo, kako se posamezni programi uresničujejo glede na načrtovane po vrednosti, rokih izvedbe ali drugih atributih; sledenje podatkom v evidenci omogoča tudi ugotavljanje vzrokov morebitnih razlik vsaj finančno (glede na vire financiranja, velike razlike med odobritvijo in izplačilom ipd.);
- kazalniki medsebojnih vplivov kažejo, kako posamezni ukrepi uresničujejo cilj uravnoteženega razvoja na ekonomski, socialni in okoljski razvoj (9. člen uredbe zahteva presojo na okolje vsakega dokumenta razvojnega načrtovanja) in/ali drugih politik;³⁰
- kazalniki učinkovitosti kot poseben izbor kažejo: (1) dejansko učinkovitost ukrepov glede na pričakovane; (2) učinkovitost ukrepov glede na cilje, ki jih ukrepi podpirajo, in (3) učinkovitost ukrepov glede na cilje posameznih politik in družbe kot celote.

Tabela 7: Atributi glede na spremljanje uresničevanja programov/projektov in njihove učinkovitosti

	POLITIKE				
	Industrija	Izobraževanje	Raziskave	Promet	Ipd.
1. STATIČNI KAZALNIKI					
izvedbe					
medsebojnih vplivov					
učinkovitosti					
2. DINAMIČNI KAZALNIKI					
učinkovitosti					

Pri oblikovanju fizičnih in finančnih statičnih kazalnikov je treba poskrbeti, da so ustrezno načrtovani (Tabela 8). Za vsakega je treba določiti njegovo izhodiščno in končno vrednost ob koncu trajanja ukrepa. Z vsakoletno

³⁰ Kljub ugodnim rezultatom presoje ugotavljamo, da so rezultati pri izvedbi lahko drugačni (npr. pospeševanje podjetniških naložb lahko pospeši razvoj »umazane industrije«. Prav tako lahko pospeševanje tehnološkega razvoja zmanjša število delovnih mest in poslabša socialni razvoj.).

oceno vrednosti kazalnika je mogoče ugotavljati oddaljenost od izhodiščnega stanja in približevanje končnemu oziroma zelenemu stanju (Tabela 8).

Tabela 8: Načrtovanje in spremljanje učinkovitosti ukrepov po statičnih kazalnikih

Program, podprogram, ukrep	Kazalniki	Vrednosti kazalnika		
		Izhodiščno leto (npr. 2007)	Posamezna leta v obdobju trajanja	Zadnje leto (npr. 2013)

Statični kazalniki navadno ne omogočajo kvalitativne analize sprememb. Ta se lahko izdelata le s časovno serijo dinamičnih kazalnikov, ki kažejo gibanje pomembnih razvojnih atributov (npr. spremembe gospodarskih struktur, kakovost delovne sile).

Za delno preverjanje doseženih rezultatov razvoja bi različni kazalniki vsaj na prvi razvojni stopnji sistema vrednotenja zadostovali. Za celovitejšo analizo razvojnih politik države ter ugotavljanje medsebojnih vplivov različnih ukrepov na gospodarski, socialni in okoljski razvoj (pa tudi znotraj gospodarskega razvoja, kjer obstajajo morebitni konfliktni interesi, npr. med povečevanjem konkurenčnosti in ohranjanjem delovnih mest) pa so kazalniki in podatkovne osnove, na katerih temeljijo, prešibki. Metodologijo merjenja učinkov s kazalniki bo treba dopolniti s sintezni merili ugotavljanja korelacij in regresij ter z modeliranjem, saj le tako lahko ugotavljamo navzkrižne interese in učinke.

Zasnova evidence je taka, da omogoča spremljanje uresničevanje posameznih ukrepov, s seštevanjem pa tudi višjih ravni (podprogramov, programov, podprojektov in projektov). Neuspešni in neučinkoviti posamezni ukrepi še ne pomenijo tudi neučinkovitih celotnih programov, pomenijo le, da jih je mogoče treba opredeliti drugače.

Drugi del enotne evidence predvideva postavitve sistema kazalnikov in drugih meril, s pomočjo katerih bomo lahko merili uspešnost razvojnih politik ter projektov, programov in posameznih ukrepov. V zasnovi so predvideni kazalniki za merjenje izvedbe (uresničevanje ciljev), medsebojnih vplivov (različnih politik, projektov, programov in ukrepov) ter njihovo učinkovitost glede na zastavljene izhodiščne cilje.

6 POROČANJE O DOSEŽENEM RAZVOJU IN USPEŠNOSTI VLADNIH RAZVOJNIH POLITIK

O rezultatih razvoja in uspešnosti vladnih razvojnih politik mora biti obveščena vlada ter strokovna in druga zainteresirana javnost. Zato uredba o razvojnem načrtovanju določa, da se spremljanje uresničevanja usmeritev, ciljev in razvojnih prednostnih nalog, določenih s Strategijo razvoja Slovenije, izvaja s Poročilom o razvoju. Učinkovitost programov in projektov Državnega razvojnega programa se preverja letno s posebnim Poročilom o učinkovitosti ukrepov razvojne politike, pri čemer se ti ocenjujejo s fizičnega in finančnega vidika, hkrati pa se ocenujeta uspešnost in učinkovitost zagotavljanja ter porabe različnih virov financiranja. Podobna poročila se pripravljajo za druge dokumente razvojnega načrtovanja, pri čemer lahko nosilec spremljanja po potrebi oblikuje podrobnejša merila in metodologijo za spremljanje izvajanja posameznega takega dokumenta.

6.1 Spremljanje razvoja in razvojnih prednostnih nalog Strategije razvoja Slovenije

Spremljanje razvoja po razvojnih prednostnih nalogah Strategije razvoja Slovenije se izvaja s posebnim Poročilom o razvoju. To poročilo ima že tradicijo, saj je bilo prvo izdelano že v letu 2002 in je temeljilo na predhodni nacionalni strategiji (Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije). Metodološko sloni na mednarodno primerljivih kazalnikih, ki prikazujejo:

- razvojne dosežke Slovenije po izhodiščnem letu 2000 za vsako leto posebej, poudarek pa je dan predvsem spremembam v zadnjem letu (ali obdobju),
- razvojne dosežke Slovenije v zadnjem letu (obdobju) v primerjavi z dosežki v povprečju držav Evropske unije in v primerjavi s posameznimi državami članicami.

Nabor kazalnikov se med leti ne bistveno spreminja, kar je odvisno predvsem od razpoložljivosti podatkov, saj se za nekatere kazalnike podatki ne izkazujejo vsako leto ali pa se postopno razvijajo in omogočajo oblikovanje novih kazalnikov. Večina podatkov zajema zadnje polno leto pred izdajo poročila, nekaj pa jih je tudi starejšega datuma. V Poročilu o razvoju 2008 so bili prikazani naslednji kazalniki (po prednostnih nalogah):

- (1) konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast: bruto domači proizvod na prebivalca po kupni moči, realna rast bruto domačega proizvoda, inflacija, plače in produktivnost, ravnovesje sektorja država, ciklično prilagojeni saldo sektorja država, dolg sektorja država, plačilnobilančno ravnovesje, bruto zunanji dolg, produktivnost dela, tržni delež, stroški dela na enoto proizvoda, faktorska struktura izvoza blaga, delež izvoza in uvoza v bruto domačem proizvodu, neposredne tuje naložbe, podjetniška aktivnost, delež nefinančnih tržnih storitev, bilančna vsota bank, zavarovalne premije, tržna kapitalizacija delnic;
- (2) učinkovita uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta: delež prebivalstva s terciarno izobrazbo, povprečno število let šolanja, razmerje med številom študentov in številom pedagoškega osebja, javni izdatki za izobraževanje, javni in zasebni izdatki za izobraževalne ustanove, bruto domači izdatki za raziskovalno-razvojno dejavnost, inovacijsko aktivna podjetja, diplomanti na področju naravoslovja in tehnike, raba interneta;
- (3) učinkovita in cenejša država: izdatki sektorja država po ekonomski klasifikaciji, izdatki sektorja država po funkcionalni klasifikaciji, ekonomska struktura davkov in prispevkov, državne pomoči, agregatni indeksi konkurenčnosti države;

- (4) moderna socialna država: stopnja zaposlenosti, stopnja brezposelnosti, stopnja dolgotrajne brezposelnosti, začasne zaposlitve, delne zaposlitve, izdatki za socialno zaščito, izdatki za zdravstvo, povprečna starost ob izstopu iz delovne sile, indeks človekovega razvoja, stopnja tveganja revščine, zmogljivost zdravstvenega varstva, pričakovano trajanje življenja in umrljivost dojenčkov, vključenost v izobraževanje;
- (5) povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja: energetska intenzivnost, obnovljivi viri energije, emisijsko intenzivne industrije, delež cestnega prometa v blagovnem prometu, intenzivnost kmetovanja, intenzivnost poseka lesa, komunalni odpadki, koeficient starostne odvisnosti, stopnja rodnosti, selitveni koeficient, medregionalne variacije v bruto domačem proizvodu, medregionalne variacije v brezposelnosti, izdana gradbena dovoljenja, poraba gospodinjskih za kulturo.

Ker je kazalnikov veliko, je bila izdelana tudi posebna modelska ocena, ki izvedenski pristop k poročilu dopolnjuje s kvantitativno analizo (Poročilo o razvoju, 2007, str. 215). Uporabljeni matematični model omogoča izračun standardiziranih relativnih vrednosti (ocen razvoja) iz poljudnega števila izbranih kazalnikov, in izraža mednarodno in medčasovno primerjavo razvitosti države na podlagi izbranih podatkov brez subjektivnega vrednotenja (Mičković, 2005). Ima pa omejeno uporabnost, in sicer iz dveh razlogov. Prvič, izbor v model vključenih kazalnikov je odvisen od razpoložljivih podatkov, ki se morajo po vseh kazalnikih izkazovati za izbrano leto (kazalniki, ki popolnih podatkov za obravnavano leto in/ali za vse države članice Evropske unije nimajo, ne morejo biti vključeni v model). Drugič, s številčno merljivimi kazalniki ni mogoče v celoti zajeti vseh pomembnih dejavnikov razvoja.

Poročilo se deli na dva dela. Drugi del poročila prikazuje analitične rezultate posameznih kazalnikov. V prvem delu pa je prikazan sintezni pregled razvoja Slovenije, izdelan na podlagi kazalnikov in drugega strokovnega gradiva, ki pokriva tudi področja, za katera kazalniki (zaradi mednarodne neprimerljivosti) niso posebej oblikovani. Vsebine sinteznega dela poročila so (Poročilo o razvoju, 2008):

- konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast: (1) makroekonomska stabilnost, (2) povečanje konkurenčnosti in spodbujanje podjetniškega razvoja, (3) povečanje konkurenčne sposobnosti storitvenih dejavnosti (nefinančne tržne storitve, finančne tržne storitve);
- učinkovita uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta: (1) izobraževanje in usposabljanje, (2) raziskave, razvoj, inovacije in uporaba informacijsko-komunikacijskih tehnologij;
- učinkovita in cenejša država: (1) kakovost javnih financ, (2) institucionalna konkurenčnost, (3) učinkovitost pravosodja;
- moderna socialna država in večja zaposlenost: (1) izboljšanje prilagodljivosti trga dela, (2) modernizacija sistemov socialne zaščite, (3) življenjski pogoji, zmanjšanje družbene izključenosti in socialne ogroženosti (dostopnost storitev splošnega pomena);
- povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja: (1) integracija okoljevarstvenih meril v sektorske politike, (2) trajno obnavljanje prebivalstva, (3) skladnejši regionalni razvoj, (4) izboljšanje gospodarjenja s prostorom in (5) kultura kot dejavnik identitete in razvoja.

Poročilo o razvoju s kazalniki in dopolnilnimi vsebinami dobro pokriva ne le razvojne prednostne naloge Strategije razvoja Slovenije, ampak tudi razvoj v celoti. Ostajajo pa področja, ki v navedeni strategiji niso

izrecno omenjena, vendar so bile usmeritve upoštevane v razvojnih scenarijih, ki so bili izdelani posebej³¹. Ocena uresničevanja makroekonomskega scenarija je bila prvič izdelana v letu 2007, analiza pa je zajela scenarije Strategije razvoja Slovenije in projekcij Pomladanske napovedi 2007 (Ekonomski izzivi, 2007, str. 109–140).

6.2 Spremljanje razvojnih politik Državnega razvojnega programa

Za spremljanje razvojnih politik Državnega razvojnega programa je uredba o razvojnem načrtovanju predvidela posebno poročilo, imenovano Poročilo o učinkovitosti ukrepov razvojne politike, ki vsebinsko in oblikovno še ni opredeljeno. Državni razvojni program priprave poročila ne določa, opredeljuje le podatkovne podlage: »Poročilo o učinkovitosti ukrepov razvojne politike bo pripravljeno na osnovi zaključnega računa državnega proračuna in poslovnih poročil ministrstev ter prispevkov ministrstev v okviru programa priprave poročila. Upoštevana bodo poročila, ki jih mora Slovenija predlagati Evropski uniji v okviru izvajanja kohezijske politike, politike razvoja podeželja in politike razvoja ribištva. Upoštevana bodo letna poročila subjektov spodbujanja razvoja na regionalni ravni o izvajanju regionalnih razvojnih programov.« (Državni razvojni program, 2008, str. 53).

Nedvomno je, da bo poročilo izhajalo iz ciljev in prednostnih nalog Državnega razvojnega programa. Postavljena cilja sta dva. Prvi je povečati gospodarski, okoljski in družbeni kapital, drugi pa povečati učinkovitost v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov. Oba cilja naj bi se izražala z opredeljenimi 17 kazalniki (Tabela 9).

Ker je kar precej kazalnikov enakih ali podobnih, kakor so opredeljeni že v Poročilu o razvoju, se nam zastavlja vprašanje o smiselnosti vsebinskega ponavljanja. Večina jih namreč (z izhodiščnim in končnim stanjem leta 2013) bolj izkazuje razvoj kakor dejansko dosežke razvojne politike. Razvoj je namreč posledica številnih dejavnikov, razvojna politika pa je le eden izmed njih. Zato menimo, da je bolj smiselno oblikovati kazalnike, ki bodo izražali samo rezultate politik, ne pa celotnega razvoja.

Rezultate politik, ki vplivajo na postavljene cilje, lahko izkazujejo kazalniki razvojnih politik. Ti so se pripravljali v okviru raziskave CRP »Merjenje in vrednotenje razvojne politike« (Slabe Erker, 2008). Ker ta raziskava pokriva le osem politik, bi najprej kazalo dopolniti izbor njihovih kazalnikov in pri njihovem ocenjevanju uporabiti še drugo strokovno gradivo.

Rezultate politik, ki vplivajo na prednostne naloge in opredeljene programe Državnega razvojnega programa, lahko merimo s posebnimi kazalniki, ki bi izražali uspešnost uresničitve prednostnih nalog in razvojnih programov ter njihovo razvojno učinkovitost. Ta skupina kazalnikov še ni izdelana, v teku pa je posebni razvojni projekt »Postavitev sistema spremljanja in preverjanja doseganja ciljev Državnega razvojnega programa 2007–2013« (Kavaš et. al., 2008).

Rezultati mednarodno primerljivih kazalnikov so tako lahko jedro Poročila o učinkovitosti ukrepov razvojne politike. Smiselno je, da je zgradba slednjega podobna zgradbi Poročila o razvoju, saj skupaj lahko tvorita celoto. Tudi Poročilo o učinkovitosti ukrepov razvojne politike sestavljata dva dela: sintezni del in kazalniki.

³¹ Izhodišča za ciljni razvojni scenarij Strategije razvoja Slovenije. Delovni zvezek. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, št. 12/2005.

Oba dela pa pokrivata kazalnike politik in kazalnike programov. Kot dopolnilo kazalnikom se seveda lahko uporablja gradivo, navedeno kot izhodišče pri pripravi poročila (Državni razvojni program, 2008, str. 53).

Tabela 9: Kazalniki ciljev Državnega razvojnega programa

Kazalnik	Zadnji razpoložljivi podatek	Projekcija 2013
1. Izboljšanje strukture blagovnega izvoza po tehnološki zahtevnosti* – panoge z visoko in srednje visoko tehnologijo – panoge s srednje nizko tehnologijo – panoge z nizko tehnologijo	54,1 % (2004) 20,3 % (2004) 23,5 % (2004)	66,8 % 18,0 % 15,2 %
2. Povečati delež inovacijsko aktivnih podjetij	Velika - 69,9%, Srednje velika - 40,9%, Mala - 19,1% (2006)	Velika - 75 %, Srednje velika - 60%, Mala - 40 %
3. Povečanje deleža bruto naložb v osnovna sredstva v BDP	26,1 % (2006)	27,7 %
4. Povečanje deleža prebivalstva s terciarno izobrazbo	20 % (Q2 2005)	30,2 %
5. Povečanje povprečnega števila let šolanja delovno aktivnega prebivalstva**	11,8 (2005)	12,6
6. Povečanje deleža bruto domačih izdatkov za raziskovalno-razvojno dejavnost v BDP	1,59 % (2006)	3 %
7. Povečanje deleža raziskovalcev v gospodarstvu med vsemi raziskovalci	39 % (2006)	50 %
8. Povečanje stopnje zaposlenosti	65,9 % (2005)	70,4 %
9. Znižanje stopnje anketne brezposelnosti	6,5 % (2005)	3,3 %
10. Skrajšanje povprečnega trajanja brezposelnosti	2 leti 1 mesec	Skrajšanje za 50 %
11. Povečanje deleža obnovljivih virov energije v njeni končni porabi (skupaj s porabo v energetiki in distribucijskimi izgubami)	14,9 % (2005)	20 % (2020)***
12. Zmanjšanje energetske intenzivnosti: oskrba z energijo/BDP (toe/mio. EUR 2000)	280 (2006)	216 (2015)
13. Zmanjšanje količine odpadkov na prebivalca	432 kg (2004)	300 kg
14. Predelava komunalnih odpadkov	10,3 % (2004)	65 %
15. Zmanjšanje osebne motorne prometa (število potovanj – v milijonih)	720	650
16. Ustavitve negativnega povečevanja regionalnih razlik – izraženo v koeficientu variacije „indeksa razvojne ogroženosti“	34,2	34,2
17. Povečanje pričakovanega trajanja življenja, število let – moški – ženske	74,1 (2005) 81,3 (2005)	74,6 81,7

Opombe: * na podlagi metodologije OECD; ** po anketi o delovni sili; *** skupni cilj EU; ciljna vrednost po državah članicah bo določena z novo direktivo o obnovljivih virih energije.

Vir: Državni razvojni program (2008), str. 25.

Osnovna struktura Poročila o učinkovitosti ukrepov razvojne politike bi poleg uvoda in zaključka obsegala naslednje točke:

- (1) Uresničevanje ciljev državnega razvojnega programa – v tem delu bi podali vrednostno sodbo, kako se uresničujeta oba zastavljena cilja: (1) povečanje gospodarskega, okoljskega in družbenega kapitala in (2) povečanje učinkovitosti v smislu konkurenčnosti gospodarstva, kakovosti življenja in trajnostne rabe naravnih virov.
- (2) Učinkovitost razvojnih politik vlade – v tem delu sledi na podlagi izbranih in mednarodno primerljivih kazalnikov ocena učinkovitosti posameznih razvojnih politik.
- (3) Učinkovitost razvojnih projektov, programov in ukrepov po prioritetah Državnega razvojnega programa – ocena uresničevanja razvojnih projektov, programov in ukrepov po prioritetah na osnovi izbranih kazalnikov ter ocena njihove učinkovitosti.
- (4) Učinkovitost razvojnih projektov, programov in ukrepov po virih sredstev, usmerjenih v razvoj – v tem delu sledi ocena uresničevanja izbranih projektov, programov in ukrepov po virih sredstev in njihova učinkovitost. Smiselno je, da se posebej oceni uspešnost in učinkovitost črpanja sredstev Evropskih strukturnih skladov, porabo sredstev državnega in občinskih proračunov ter drugih virov financiranja, ki so opredeljeni v Državnem razvojnem programu.
- (5) Učinkovitost razvojnih projektov, programov in ukrepov po teritorialnih ravneh – v tem delu je smiselna analiza uresničevanja razvojnih programov, ukrepov na državni ravni in po posameznih regijah (uresničevanje aktivnosti iz regijskih razvojnih programov in njihova učinkovitost).

7 SKLEPNE UGOTOVITVE IN USMERITVE

V sodobni družbi država izvaja različne funkcije, med katerimi postaja razvojna vse pomembnejša. Ta se izvaja z različnimi politikami, ki se medsebojno prepletajo, zato morajo biti med seboj skladne in konsistentne. Neustrezna konsistentnost povzroča *implementacijski deficit*, ki se izraža v slabših rezultatih glede na vložena sredstva.

Problem neurejenosti razvojnega načrtovanja in usklajevanja razvojnih politik se je vlekel od začetka državnosti Slovenije. Če je bilo to za prvo obdobje, ki je bilo povezano z zavračanjem vsakega načrtovanja, še sprejemljivo, zdaj ko smo postali sodobna država, ni več. Vendar je šele preteklo leto zmagala potreba po ustrezni ureditvi načrtovanja, usklajevanja in spremljanja izvajanja razvojnih politik, ki se je odrazila v sprejetju posebne uredbe o razvojnem načrtovanju. Žal tudi leto in pol po sprejetju ureditve, opredeljene v uredbi, v praksi še ni zaživela.

Ugotovimo lahko, da je za urejen sistem načrtovanja, usklajevanja in spremljanja izvajanja razvojnih politik potrebno dvoje. Prvo je nedvomno politična volja po vodenju preglednih tovrstnih politik, usmerjenih v konkretne cilje ter podprtih z učinkovitimi projekti, programi in ukrepi. Drugo pa je vzpostavljen sistem evidenc in meril, s katerimi se oblikovane politike lahko spremljajo glede na njihovo uresničevanje in učinkovitost. Doslej je v Sloveniji obojega primanjkovalo.

Pričujoče gradivo je eden od strokovnih pripomočkov za udejanjanje sprejete normativne ureditve razvojnega načrtovanja, usklajevanja in spremljanja izvajanja razvojnih politik. Če se tega problema ne bomo lotili sami, nas bodo v tej ali drugačni obliki prisilile prihajajoče krizne razmere, ki zahtevajo načrtnost in ciljno usmerjenost politik ter njenih razvojnih ukrepov. Močan pritisk pa bo tudi iz zunanjega okolja. Med institucijami bo to predvsem Evropska komisija z ukrepi za bolj kakovostno usmeritvijo javnih financ, Mednarodni denarni sklad in prihodnje članstvo v OECD. Prav slednja institucija ima zelo razdelane metodologije spremljanja razvoja in učinkovitosti razvojnih politik. Vse dejavnejša postaja tudi civilna družbe, ki želi vedeti, kam država usmerja in kako učinkovito porablja zbrane davčne vire.

Pred nami so nekatere zahtevne naloge, ki jih lahko združimo v naslednje skupine:

- (1) Preveritev ustreznosti ciljev in razvojnih prioritet Strategije razvoja Slovenije, ki jih zahtevajo spremenjene ekonomske, socialne in okoljske razmere, ter preveritev skladnosti s spremenjeno Lizbonsko strategijo in drugimi razvojnimi dokumenti Evropske unije.
- (2) Dodelava Državnega razvojnega programa v skladu z določili uredbe ter preveritev ustreznosti opredeljenih projektov, programov in ukrepov z vidika spremenjenih gospodarskih, socialnih in okoljskih razmer, njihovega uresničevanja in doseganja razvojnih učinkov.
- (3) Izdelava razvida razvojnih dokumentov ter posebej še programov, projektov, posameznih ukrepov in ugotovitev medsebojne skladnosti. Dokumente s programi, projekti in ukrepi, ki niso skladni, je treba medsebojno uskladiti ali pa prenehati izvajati, ker lahko njihovo izvajanje povzroči tudi negativne posledice.
- (4) Izdelava enotne evidence z ustreznimi podatki in kazalniki za merjenje uresničevanja razvojnih projektov, programov in ukrepov ter njihove učinkovitosti.

LITERATURA IN VIRI

Literatura

1. A European Economic Recovery Plan. (2008). Brussels: Commission of the European Communities, COM(2008) 800.
2. A Manual on Government Finance Statistics (1986). Washington D. C.: International Monetary Fund.
3. Aristovnik, A. in Šušteršič, J. (2008). Vzpostavitev sistemov merjenja učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja v Sloveniji na mikro in makro nivoju. Program dela na projektu CRP. Ljubljana: Fakulteta za upravo, in Koper: Fakulteta za management.
4. Aronson, J. R. (1985). Public Finance. New York: McGraw-Hill Book Company.
5. Atkinson, M. M. in Coleman, W. D. (1995). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. Grant Wyn (ed.): Industrial Policy. The International Library of Comparative Public Policy Series. Alderhot: An Elgar Reference Collection, str. 47–67.
6. Audretsch, D. B. (1993). Industrial policy and international competitiveness. Nicolaides, P. (ur.): Industrial policy in the European Community. Maastricht: European Institute of Public Administration, str. 67–105.
7. Bednaš, M. in Kajzer, A. (2005). Izhodišča za ciljni razvojni scenarij Strategije razvoja Slovenije. Delovni zvezek 12/2005. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
8. Belessiotis, Tassos. (1995). Fiscal Revenues and Expenditure in the Community. Economic papers N° 114. Bruxelles – Luxembourg: European Commission.
9. Brumby, J. in Cangiano, M. (2000). Public expenditure management reform and fiscal consolidation in OECD countries. 5th International conference »Institutions in transition«. Otočec: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
10. Developing Indicators for Assessing the Quality of Public Finances. (2008). Brussels: European Commission.
11. Dmitrović, T. (1998). Industrijska politika v državah srednje Evrope. Doktorska disertacija. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta.
12. Dunning, J. H. (1992). The Global Economy, Domestic Governance, Strategies and Transnational Corporations: Interactions and Policy Implications. New York: Transnational Corporations, 1(1992), 3, str. 7–45.
13. Efford, D. (1996). The case for accrual recording in the IMF's Government finance statistics system. Working paper, No 73. Washington D. C.: International Monetary Fund.
14. Ekonomski izzivi 2007. (2007). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
15. European System of Accounts. ESA 1995. (1996). Eurostat, European Commission. Brussels: Office for Official Publications.
16. Evidenca državnih pomoči. (1998–2006). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
17. Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics 2008. (2008). Paris: OECD.
18. Frascati Manual. (1993). Proposed Standard Practice for Surveys of Research and Experimental Development. Paris: OECD.

19. Frascati Manual. (2002). Proposed Standard Practice for Surveys on Research and Experimental Development. Paris: OECD.
20. Geroski, P. A. (1995). European industrial policy and industrial policy in Europe. Grant, W. (ur.): Industrial policy. Alderhot: An Elgar reference collection, str. 20–36.
21. Gmeiner, P. (2001). Institucionalno urejanje nacionalnega načrtovanja v Sloveniji. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (interno gradivo).
22. Goode, R. (1984). Government Finance in Developing Countries. Washington D. C.: The Brookings Institution.
23. Government Finance Statistics Manual. (2001). Washington D. C.: International Monetary Fund.
24. Industrial Subsidies: A Reporting Manual. (1995). Paris: OECD.
25. Inman, R. P. (1991). Market, Governments, and the "New" Political Economy. Auerbach, A. J., in Feldstein, M. (ur.): Handbook of Public Economics. Volume II. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B. V.
26. Kavaš, D. in drugi. (2008). Postavitev sistema spremljanja in preverjanje doseganja ciljev Državnega razvojnega programa 2007–2013. Raziskovalni projekt. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
27. Mičković, S. (2005). Metodologija za izračun ocene razvoja RS (za potrebe priprave Poročila o razvoju). Ljubljana.
28. Murn, A. (1996). Javnofinančne obveznosti, ki izhajajo iz dokumentov razvojnega načrtovanja in posebnih razvojnih zakonov. Delovni zvezki (V)4. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
29. Murn, A., Burger, A., Rojec, M., Jaklič, A. (2008). Kako do večje učinkovitosti javnofinančnih sredstev za povečanje konkurenčnosti gospodarstva, Analiza učinkovitosti državnih pomoči in predlogi za njeno izboljšanje. CRP V5-0201. Vodja projekta: Rojec, M. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede Ljubljana in Visoka šola za upravljanje in poslovanje Novo mesto.
30. Musgrave, A. R. (1990). A Brief History of Fiscal Doctrine. Auerbach, A. J., in Feldstein, M. (ur.): Handbook of Public Economics. Volume I. Amsterdam: Elsevier Science Publishers B. V., 1990, str. 1–59.
31. Musgrave, A. R. (1998). Schumpetrova kriza davčne države: esej iz fiskalne sociologije. Šušteršič, S. in J. (prev.). Časopis za kritiko znanosti. Ljubljana: Študentska založba, 26(1998), 192, str. 77–106.
32. Musgrave, A. R. in Musgrave, B. P. (1989). Public Finance in Theory and Practice. Fifth Edition. New York: McGraw-Hill Book Company.
33. Nicolaides, P. (1993). The trade policy of the European Community. Maastricht: European Institute of Public Administration.
34. Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. (2006). Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj.
35. Poročilo o razvoju 2002. (2002). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
36. Poročilo o razvoju 2007. (2007). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
37. Poročilo o razvoju 2008. (2008). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
38. Pradhan, S. (1996). Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Reviews. World Bank Discussion Papers. Washington D. C.: The World Bank.
39. Premchand, A. (1993). Public Expenditure Management. Washington D. C.: International Monetary Fund.

40. Priprava, izvrševanje in nadzor državnega programa. (2008). Priročnik za tečaj. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
41. Ravbar, M. in drugi. (2004). Spremljanje regionalnega razvoja. Zaključno poročilo. Ljubljana: Geografski inštitut, Inštitut Antona Melika ZRC SAZU, Urbanistični inštitut RS, Inštitut za ekonomska raziskovanja.
42. Rihtarič, M. (2001). Vloga države pri pospeševanju razvoja. Naše gospodarstvo. Maribor: 47(2001), 5–6, str. 478–484.
43. Romero de Avila, D. in Strauch, R. (2003). Public Finances and Long-Term Growth in Europe – Evidence from a panel data analysis. Frankfurt am Main: European Central Bank.
44. Schwartz, G. in Ter-Minassian, T. (1995). The Distributional Effects of Public Expenditure: Update and Overview. Working Paper. Washington D. C.: International Monetary Fund.
45. Shadbegian, R. (1993). Centralized Versus Decentralized Provision and the Size of Government. Ott Attriatt F.: Public Sector Budgets. A Comparative Study. Brookfield, str. 227–243.
46. Slabe Erker, R., Kavaš, D., Kovačič, A. in Stanovnik, P. (2008). Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja.
47. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. (2001). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
48. Strategija gospodarskega razvoja Slovenije. (2005). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
49. Strategija razvoja Slovenije. (2005). Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.
50. Šušteršič, J. in Murn, A. (2003). Institucionalna ureditev razvojne funkcije države. Ljubljana: Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (interno gradivo).
51. Tanzi, V. in Schuknecht L. (2005). Reforming Public Expenditure in Industrialised Countries: Are there Trade - offs? Frankfurt am Main: European Central Bank.
52. Various methods for measuring and analysing economic assistance. Paris: OECD. Dosegljivo na: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/61/2349013.pdf>.
53. Wilks, S. (1995). Government – Industry Relations : A Review Article. Grant Wyn (ur.): Industrial Policy. The International Library of Comparative Public Policy Series. Alderhot: An Elgar Reference Collection, str. 491–505.
54. Wright, M. (1995). Policy Community. Policy Network and Comparative Industrial Policies. Grant Wyn (ur.): Industrial Policy. The International Library of Comparative Public Policy Series. Alderhot: An Elgar Reference Collection, str. 593–612.

Viri

1. Deveto poročilo o državnih pomočeh v Sloveniji (za leta 2004, 2005 in 2006). (2007). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
2. Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013. (2008). Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.
3. Nacionalni strateški referenčni okvir 2007–2013. (2007). Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
4. Navodilo za uporabo metodologije pri izdelavi analize stroškov in koristi. (2008). Delovni dokument 4. Bruselj: Evropska komisija, št. 08/06.
5. Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007–2013. (2006). Ljubljana: Ministrstvo za gospodarstvo.
6. Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. (2006). Ljubljana: Služba Vlade RS za razvoj.
7. Umestitev proračunskih postavk v razvojne prioritete in razvojna področja strategije razvoja Slovenije in državnega razvojnega programa – šifrant razvojnih področij SRS/DRP (metodološko gradivo). Ljubljana: Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2007.
8. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 44/2007.
9. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in izdelavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, Uradni list RS, št. 60/2006.
10. Zakon o državni upravi, Uradni list RS, št. 52/2002.
11. Zakon o javnih financah, Uradni list RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002 in 14/2007.
12. Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Uradni list RS, št. 71/1994, 47/1997, 60/1999 in 30/2001.
13. Zakon o upravi, Uradni list RS, št. 67/1994, 20/1995 in 80/1999.