

RAZVOJNE POLITIKE IN JAVNOFINANČNI IZDATKI

mag. Katja Lautar, Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve
mag. Franci Klužer, Služba Vlade RS za razvoj in evropske zadeve
UDK 336.5 (497.4)
JEL: O100

Povzetek

V prispevku je prikazana analiza javnofinančnih izdatkov (v % BDP), namenjenih razvojnim politikam v Republiki Sloveniji od leta 1995. Razvojne politike so del nove razvojne klasifikacije proračuna, ki je bila pripravljena za njegov novi način priprave, pri čemer smo nedvoumno povezali razvojno načrtovanje in finančne vire (proračun). Analiza posameznih razvojnih politik (skupek programov, ki je sestavljen iz podprogramov) je osnova, ki je bila uporabljena pri pripravi predloga programskega proračuna 2010 in 2011, ter osnova za nadaljnji razvoj sistema spremljanja, vrednotenja in načrtovanja razvojnih politik. Dajemo tudi predloge za merjenje učinkovitosti politik in tako kakovosti javnih financ.

Ključne besede: javnofinančni izdatki, razvojne politike, spremljanje in vrednotenje

Abstract

This contribution analyses public finance expenditures (in % GDP) related to development policies in Slovenia since 1995. The development policies constitute part of the newly created development budget classifications prepared for the needs of a new performance-oriented budget. The analysis of development policies (with some programmes composed of sub-programmes) is the basis used in the preparation of the new results-oriented budget proposal for 2009 and 2010 and for the further development of the monitoring, evaluating and planning system for strategic and development policies in Slovenia. Finally, we present some proposals for estimating the efficiency of the policies and the quality of public finance.

Key words: public expenditures, development policies, monitoring and evaluation

UVOD

Osnovni namen prispevka je analizirati javnofinančne izdatke, namenjene razvojnim politikam v Republiki Sloveniji. Pričujoča analiza je osnova za nov programski proračun, pa tudi za nadaljnji razvoj sistema spremljanja, vrednotenja in načrtovanja razvojnih politik. Proces priprave proračuna in razvojnega načrtovanja sta medsebojno tesno povezana, vendar se vse prevečkrat zgodi, da uveljavljena sredstva v proračunih narekujejo načrtovanje razvojnih politik. Z vidika spremljanja učinkovitosti politik (ne nazadnje tudi kakovosti javnih financ) je to seveda narobe, saj bi se morali najprej vprašati:

- kakšne cilje želimo doseči na ravni celotne države in posameznih politik,
- katere fizične in finančne vloške potrebujemo za doseganje teh ciljev,
- kako bodo določene prioritete in
- na koncu glede na razpoložljive vire kako prilagajati strukturo javnih financ.

Glede na obstoječe stanje imamo na eni strani krovno strategijo razvoja, tako pa določene strateške cilje razvoja, ter veliko sektorskih in drugih programskih dokumentov,

ki so na ravni konkretnih vložkov večinoma nepovezani z dejansko razpoložljivimi viri. Na drugi strani je priprava proračuna, ki se je začela programsko usmerjati že v preteklosti, ni pa se spremljala in izvajala glede na zapisane cilje in kazalnike, o njej se tudi ni poročalo. K temu lahko dodamo, da ob nepovezanosti fizičnih in finančnih vložkih nimamo razvitih t. i. programskih kazalnikov, ki merijo učinkovitost teh povezav (ali pa jih ne spremljamo in vrednotimo redno). Programski kazalniki se nanašajo na dejavnosti znotraj programa, z njimi pa poskušamo spremljati in vrednotiti neposredne in posredne posledice posameznega razvojnega programa. Ker programski dokumenti praviloma vsebujejo številne ukrepe, je njihova medsebojna primerljivost zelo otežena (Erker *et al.*, 2008).

Zato prispevek namenjamo analizi javnih izdatkov razvojnih politik, pri čemer v prvem poglavju osvetlimo nastanek nove razvojne klasifikacije, delovanje v delovnih skupinah in nov način sprejemanja proračuna. V nadaljevanju se osredotočimo in sistematično prikazujemo izbrane razvojne politike (od leta 1995) in analiziramo trende (javnofinančni izdatki v % BDP). Nadaljujemo s predlogom spremljanja in vrednotenja politik, ki

izpolnjuje zavezo oblikovanja enotne evidence, ter zaključujemo s potrebnimi prihodnjimi koraki k spremljanju učinkovitosti izvajanja politik (predlog modelov).

1. OPREDELITEV IN ANALIZA RAZVOJNIH POLITIK

Strategija razvoja Slovenije opredeljuje vizijo in cilje razvoja države do leta 2013. To pomeni, da naj bi bili glavni kvantitativni cilji (doseči raven gospodarske razvitosti EU, doseči 70-odstotno stopnjo zaposlenosti) doseženi do tega leta. Slovenija si je za cilj, v okviru nacionalnega programa za izvajanje lizbonske strategije, zadala prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo, v kateri bo krepila konkurenčnost gospodarstva EU ter zagotavljala ustvarjanje delovnih mest in gospodarski razvoj v zdravem okolju.

Izvedene strukturne reforme in realociranje javnofinančnih izdatkov bi morale peljati v hitrejšo rast storilnosti in konkurenčnosti gospodarstva (preseganje stopnje rasti razvitejših članic EU za tri odstotne točke), četudi se ne bi spopadali s finančno in gospodarsko krizo. Vprašanje je, ali se ta cilj uresničuje, ali obstaja ustrezno usklajevanje različnih politik. Med širšimi vzroki za neusklajeno delovanje so tudi premalo opredeljeni državni ukrepi in z njimi povezani javnofinančni izdatki. Prav ti problemi postajajo med gospodarsko in finančno krizo še toliko bolj pomembni. Potrebna je celovitost politik na nacionalnih ravneh ter usklajena vzpostavitev finančnih in vsebinskih okvirov. Vsebinski vidik je mnogokrat v podrejenem položaju glede na finančnega. Z učinkovitim uresničevanjem ciljev in zavez na gospodarskem, okoljskem in socialnem področju po tako oblikovani enotni politiki (k ciljem usmerjen razvojni proračun) bi dosegli »delovanje v eni smeri k skupnemu cilju« in bolje zagotavljali financiranje sredstev za uresničevanje ciljev. Izboljšalo bi se izvajanje, spremljanje in zavest o strukturnih reformah.

To je bil tudi vzrok spremenjenega načina priprave proračuna, saj so namenili, cilji in kazalniki sicer del proračunske dokumentacije, niso pa še ključni za odločanje o konkretnih proračunskih alokacijah. K rezultatom usmerjen programski proračun zagotovo prinese jasnejšo sliko, kje smo, kaj smo si začrtali, kam želimo, kako se je povečala družbena blaginja (OECD, 2007). Ne nazadnje pomeni tudi ovrednotenje doslej zastavljenih programov, odpira vprašanja, ali je mogoče z zakonom sprejeti finančne obveznosti, ne da bi se vnaprej dogovorili, kateremu programu zato zmanjšamo sredstva. Prav tako odpira razpravo, ali mogoče ni čas, da opustimo nekatere že preživete programe.

Nov proces lahko strnemo v uvedbo fiskalnega pravila, nove razvojne klasifikacije ter prenovljenega procesa priprave proračuna z vzpostavitvijo skupinskih pogajanj

za prioritete in sredstva. Srednjeročni finančni okvir na podlagi fiskalnega pravila pomeni, da je določena zgornja najvišja možna višina odhodkov za leti 2010 in 2011 ter okvirno za leti 2012 in 2013.

Nova programska razvojna klasifikacija temelji na obstoječih sektorskih strategijah, programih posameznih resorjev, ter je sestavljena iz razvojnih politik, programov, podprogramov in dejavnosti. 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 premišljenih odločitev (Murn, 2008). Vsaka politika izpolnjuje cilje, širše zapisane v strateških dokumentih; da jih doseže, mora izvesti vrsto aktivnosti, ki se združujejo na ravni podprograma (zato je treba ovrednotiti vložke (materialni ali/in finančni viri, ki se zrcalijo v ukrepih in projektih) ter našteti pričakovane rezultate, cilje in kazalnike). Podprogrami se združujejo v programe. Cilj slednjih je jasna, stvarna in k učinkom usmerjena izjava o tem, kaj naj bo s programom (podprogramom ali drugim elementom programske sestave) za ciljno populacijo doseženo. Cilji morajo biti usmerjeni v postopek sprememb v nekem obdobju.

Odhodki so se v procesu ustrezno uskladili po novi razvojni klasifikaciji, s čimer smo načrtovanje izdatkov neposredno povezali s cilji in aktivnostmi za njihovo uresničevanje. Letošnji proces priprave proračuna se je trudil razvrstiti javnofinančna sredstva na podlagi ciljev s preprosto logiko uporabe matrik logičnega okvira na ravni podprograma (glej prilogo 1). Posamezni cilji so povezani ne glede na resorno ministrstvo, ni več prekrivanja vsebin (mednarodna razvojna pomoč v vsakem ministrstvu, posebni programi za e-upravljanje ...). Poskuša se uporabljati tehnika stroškov in koristi med posameznimi razvojnimi podprogrami. V jedru nove klasifikacije so prav podprogrami, kjer se srečujejo in združujejo dejavnosti različnih ministrstev.

Med pripravo proračuna so bile ustanovljene skupine na ravni politike, pri čemer je jasno določen nosilec politike in sodelujoče institucije. Nosilci, ki pripravijo matrike logičnega okvira, in ministrstva so tako v skupini primerjali svoje dejavnosti in predvidene rezultate med seboj za doseg skupnega splošnega cilja. Skupine so začele delati s podprogrami, pri čemer so v matrikah določile dejavnosti, kazalnike, specifične in splošne cilje¹ ter predpostavke, ki bistveno vplivajo na uresničevanje ciljev. V podprogramih je bilo tako v celoto dejavnosti že združenih več institucij. V naslednjem koraku je bilo treba uskladiti matrike v programe, pri čemer se določijo specifični in splošni cilj ter opredelijo predvidena sredstva

¹ Splošni cilji kažejo strategijo razvoja nekega področja in vplivajo na oblikovanje posebnih (specifičnih) ciljev za posamezno prioriteto področje, ki se uresničujejo z ukrepi. To omogoča doseganje izvedbenih ciljev:

- splošni cilji se izražajo kot dolgoročni učinki – vplivi (na primer: zmanjšanje brezposelnosti prej dolgoročno brezposelnih oseb),
- posebni cilji se izražajo kot pričakovani rezultati (na primer: povečanje zaposljivosti dolgoročno brezposelnih zaradi usposabljanja),
- izvedbeni cilji se izražajo kot izidi (na primer: zagotovitev izobraževalnih tečajev dolgoročno brezposelnim).

skupaj in na ravni podprogramov. Opredeliti pa je treba še posebne prioritete v programu. Enako je veljalo za usklajevanje ciljev, prioritet in sredstev na ravni politike. Če se sredstva znižujejo, se najprej aktivnostim, ki niso med prioritetami. Glede na prioritete je treba opredeliti cilje politike in kazalnike za merjenje učinkovitosti. Oboji morajo biti presek ciljev na ravni programov. Na seji vlade se srečata pristop od spodaj navzgor (z delom v skupinah) in od zgoraj navzdol s postavitvijo fiskalnega pravila.

Sredstva za doseganje vložkov so v obstoječem sistemu proračunske postavke, zato je bilo treba analizirati vse postavke in jih smiselno razporediti v posamezne podprograme. Pri tem se je izkazalo, da je veliko postavk namenjenih različnim ciljem. Zato se je na ravni novih podprogramov začelo t. i. čiščenje postavk², saj bomo le tako lahko začeli iskati povezave med dejavnostmi posameznih podprogramov in politik. Treba je poudariti, da je osnovni predlog razvojnih podprogramov izhajal iz njegovega združevanja vsebin, ki tudi po teoretični osnovi ugodno vplivajo na cilje ter so povezani z osnovnimi cilji Strategije razvoja Slovenije in lizbonske strategije. V preglednici 1 so izdatki izraženi v % BDP po vseh razvojnih politikah (do leta 2008 so predstavljeni realizirani izdatki, v letu 2009 veljavni proračun) in to je bila osnova za razrez sredstev za nova proračunska predloga.

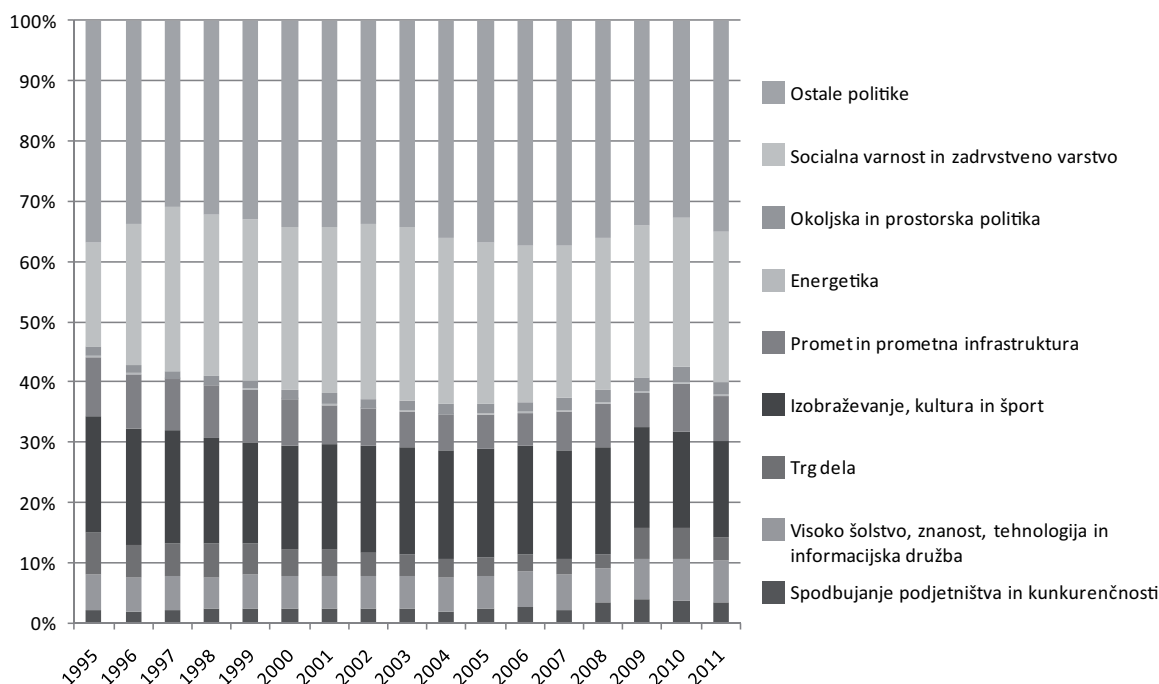
Razprava, kaj je razvojna politika in kaj ne, poteka ves čas. Prav tako ni npr. nedvoumno jasno, kaj je »ukrep lizbonske strategije« in kaj ne. Na podlagi preučevanja domačih in tujih razvojnih, strateških in izvedbenih dokumentov smo v Službi Vlade RS za razvoj in evropske zadeve predlagali model razvojnih politik, ki ga prikazujemo v naslednjih podpoglavjih in zajema te politike:

- spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti,
- visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba,
- trg dela,
- izobraževanje, kultura in šport,
- promet in prometna infrastruktura,
- energetika,
- okoljska in prostorska politika,
- socialna varnost in zdravstveno varstvo.

Kmetijsko in državotvorne politike smo izvzeli iz razvojnih politik, ker ne uresničujejo lizbonskih ciljev.

Iz preglednice 1 vidimo, da imajo najvišji delež politike socialne varnosti, izobraževanja, kulture in športa, sledijo nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve, upravljanje javne uprave in promet. Podobno vidimo na zgornji sliki, ki kaže sestavo izdatkov. V bistvu gre okoli 35 % vsega državnega proračuna za državotvorne politike, javno upravo in kmetijstvo, če pa k temu

Slika 1: **Struktura izdatkov v % BDP za razvojne in druge politike**



Vir: MF, lastni preračuni.

² Ob pripravi proračuna 2010 in 2011 se postavke niso razbile in ni bilo jasnega očiščenja v skladu s kontnim načrtom zaradi pomanjkanja časa in omejitev informacijske tehnologije.

Preglednica 1: Sestava izdatkov v % BDP za posamezno politiko po novi razvojni klasifikaciji proračuna

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti	0,65	0,54	0,64	0,70	0,73	0,65	0,63	0,58	0,58	0,47	0,58	0,67	0,47	0,77	1,06	1,06	0,90
Visoko šolstvo, znanost, tehnologija in informacijska družba	1,85	1,62	1,68	1,61	1,64	1,49	1,47	1,39	1,39	1,40	1,40	1,45	1,35	1,32	1,79	1,92	1,83
Trg dela	2,10	1,54	1,59	1,69	1,51	1,14	1,14	0,94	0,87	0,78	0,75	0,72	0,56	0,50	1,34	1,41	1,01
Izobraževanje, kultura in šport	5,90	5,56	5,59	5,29	4,94	4,68	4,67	4,49	4,41	4,45	4,48	4,40	4,08	4,06	4,46	4,49	4,21
Promet in prometna infrastruktura	3,05	2,61	2,45	2,63	2,54	2,11	1,73	1,54	1,51	1,42	1,44	1,35	1,46	1,67	1,54	2,22	1,95
Energetika	0,08	0,07	0,01	0,06	0,07	0,02	0,03	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,05	0,09	0,09
Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana	0,93	0,84	0,90	0,89	0,99	0,95	0,97	0,89	0,90	0,98	1,11	1,19	1,08	1,24	1,32	1,33	1,27
Okoljska in prostorska politika	0,47	0,38	0,40	0,41	0,42	0,42	0,46	0,38	0,44	0,43	0,43	0,43	0,46	0,46	0,62	0,70	0,57
Socialna varnost in zdravstveno varstvo	5,25	6,70	8,07	8,14	7,89	7,32	7,34	7,28	7,12	6,82	6,68	6,36	5,73	5,79	6,75	6,91	6,59
Institucije političnega sistema	0,26	0,25	0,25	0,21	0,20	0,21	0,21	0,18	0,19	0,19	0,18	0,16	0,16	0,16	0,16	0,15	0,14
Nacionalna varnost, obramba in zunanje zadeve	4,19	3,44	3,14	3,00	2,85	2,71	2,80	2,63	2,62	2,62	2,64	2,69	2,72	2,62	2,68	2,77	2,62
Upravljanje sistemov javne uprave	3,27	2,58	2,57	2,87	2,94	2,69	2,60	2,34	2,38	2,31	2,24	2,28	1,62	1,37	1,77	1,48	1,50
Krepitev institucij pravne države, svobode in varnosti	0,92	0,75	0,72	0,77	0,75	0,77	0,74	0,69	0,68	0,67	0,65	0,61	0,59	0,61	0,73	0,67	0,63
Servisiranje javnega dolga	1,62	1,59	1,44	1,52	1,56	1,62	1,61	1,56	1,55	1,41	1,29	1,21	1,03	0,89	0,99	1,38	1,45
Plačila v proračun Evropske unije	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,63	0,99	0,93	1,03	1,15	1,24	1,17	1,18
Rezerve	0,14	0,22	0,14	0,48	0,38	0,35	0,22	0,17	0,24	0,07	0,14	0,14	0,16	0,17	0,19	0,26	0,42
Skupaj	30,68	28,70	29,59	30,28	29,41	27,12	26,62	25,07	24,90	24,68	25,02	24,60	22,52	22,81	26,69	28,00	26,35

Vir: MF, lastni preračuni.

prištejemo socialno politiko, je zasedenega že okoli 60 % celotnega državnega proračuna. Nazorno torej vidimo, kako malo prostora ostaja za razvojne politike. Na tem mestu je treba poudariti, da bi za celotno sliko javnofinančnih izdatkov (ne samo državnega proračuna) morali zajeti tudi vire občinskih proračunov, izdatke zdravstvene in pokojninske blagajne ter druge vire, kakršni so naložbe javnih družb in sredstva javnih skladov, pa tudi spodbud, ki izhajajo iz davčnih olajšav. V tem primeru bi se delež za socialno področje, zdravstvo, javno upravo in državotvorne politike še povečal.

1.1 SPODBUJANJE PODJETNIŠTVA IN KONKURENČNOSTI

Politika spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti sledi cilju povečevanja privlačnosti območja za razvojne naložbe, povečanje konkurenčnosti gospodarstva, razvoj podjetniške kulture, notranjega trga, zunanje trgovine, internacionalizacije in spodbujanja turizma, za povezovanje kulturne in naravne dediščine s turizmom ter razvoj kreativnih industrij. Znotraj te politike se morajo iskati sinergije med nacionalno in regionalno ravni. Eden od ključnih izzivov je prestrukturiranje za prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito gospodarstvo, pa tudi uspešno uvajanje novih poslovnih procesov in gospodarskih modelov. Tudi podpora prestrukturiranju finančnih in nefinančnih družb mora biti vodena celovito, da bi bili vse bolj konkurenčni na svetovnem trgu.

Politiko spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti sestavljajo trije programi:

– *Poslovno okolje*, pri katerem se povezujejo vsi ukrepi za uveljavitev podjetništva, izboljšave poslovnega okolja in podjetniških storitev, s katerimi bi dosegli hitrejšo rast in razvoj podjetij ter višjo dodano vrednost na zaposlenega in višjo kakovost dela. Zaokrožene so vse izvedbene postavke in dejavnosti v povezavi z izboljšavo konkurenčnosti, podjetniške dejavnosti (izobraževanje, ozaveščanje, promocija) in poslovnega okolja (delovanje točk e-Vem in mreže podpornih storitev, financiranje subjektov inovacijskega okolja, posebno pa vzpostavitev in razvoj poslovne infrastrukture, ob upoštevanju zasebnega interesa). Program zajema tudi konkretne ukrepe za uravnavanje prostega pretoka blaga ter dejavnosti glede spodbujanja zaščite in upravljanja pravic intelektualne lastnine.

– *Rast in razvoj podjetij* za večjo delovno storilnost in konkurenčnost podjetij z ukrepi, ki so povezani s prestrukturiranjem finančnih in nefinančnih družb. Predvidene dejavnosti zajemajo predvsem začetne spodbude za novonastala podjetja, vsebinske sklade finančnega inženirstva, jamstva, vzpostavitev novih poslovnih povezav/verig vednosti/poslovnih grozdov, razvoj in izvajanje vsebinskih vavčerjev. Zajeti so tudi ukrepi izpopolnjevanja internacionalizacije in turizma. Znotraj prestrukturiranja je cilj pregledno izvajanje lastniške funkcije države, ustrezno vodenje evidence

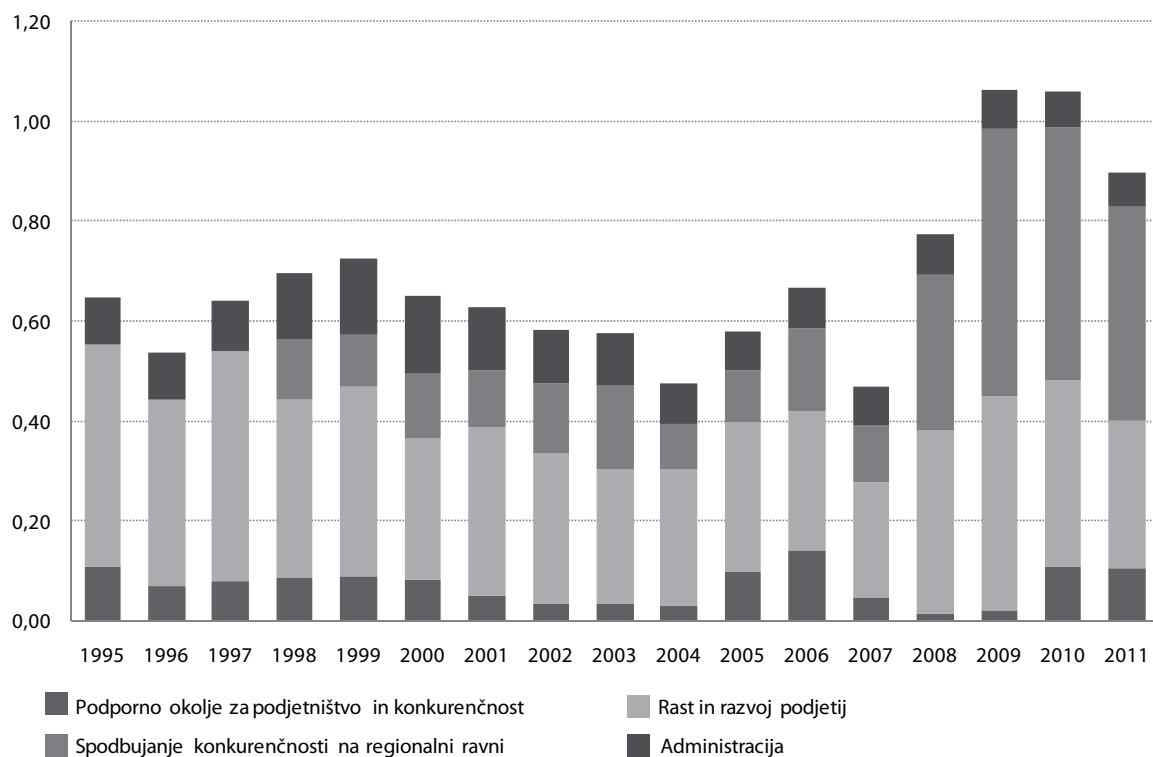
neposrednih in posrednih naložb države, sodelovanje pri oblikovanju pomembnih ciljev podjetij v državni lasti. V program sodijo še ukrepi za prestrukturiranje rudnikov in reševanje podjetij v težavah.

– *V spodbujanju konkurenčnosti na regionalni ravni* se povezujejo ukrepi v zvezi z javnimi razpisi v regijah, namreč čezmejnega sodelovanja za gospodarsko, izobraževalno, prometno, okoljsko in socialno infrastrukturo, razvoj urbanih območij, javno infrastrukturo na območjih s posebnimi naravovarstvenimi ureditvami, za občine ob meji s Hrvaško. Program zajema tudi vse naložbe v romskih naseljih, sofinanciranje lokalne razvojne infrastrukture po ZFO in izvajanje nujnih ukrepov regionalne politike. V sklop teritorialnega sodelovanja spadata tudi švicarski in norveški mehanizem. Cilji so razvoj in povečanje konkurenčnosti vseh razvojnih regij, zmanjševanje zaostanka in odprava strukturnih težav problemskih območij, učinkovito razvojno povezovanje čezmejnih območij in krepitev evropskega teritorialnega sodelovanja slovenskih regij.

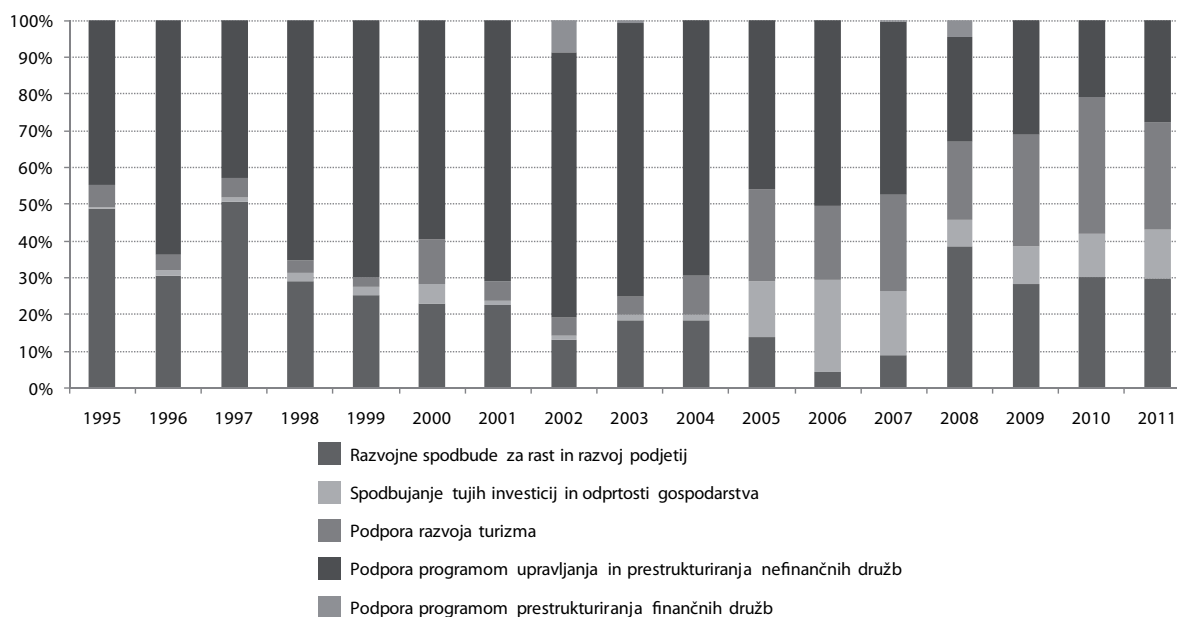
Znotraj politike posebej spremljamo sredstva za izvajanje strokovnih in administrativnih nalog Ministrstva za gospodarstvo ter Službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, povezano s konkurenčnostjo, podjetništvom in vsem regionalnim delovanjem. V tem podprogramu je zajeta vsa tehnična pomoč, pa tudi delovanje institucij glede spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti, kakršni so Urad RS za varstvo potrošnikov, Tržni inšpektorat RS, Urad RS za intelektualno lastnino.

Kakor kaže slika 2, je veliko izdatkov za podporne dejavnosti in administracijo, torej za delovanje samega sistema, za vzpostavitev in delovanje organov, ki usmerjajo, določajo in načrtujejo delovanje poslovnega okolja, ter za finančne spodbude. Torej je treba povečati izdatke za financiranje podjetniških projektov, ustrezno posodobiti mrežo podpornih institucij in razmisliti o novih ukrepih. Izdatke za prestrukturiranje je treba ustrezno prerazporediti in nekatere odpraviti. Za regionalno politiko pa jih je treba ustrezno prenesti na posamezne razvojne politike, kajti le tako lahko prispevajo širše k celovitemu razvoju Slovenije.

Glede na program za rast in razvoj podjetništva se sestava izdatkov spreminja. Slika 3 kaže, da so do leta 2004 prevladovali predvsem ukrepi za prestrukturiranje in manj za razvojne spodbude. Po letu 2004 se je ta sestava začela spreminjati: povečevala so se sredstva za razvoj turizma in spodbujanje tujih naložb. Zanimivo je ugotoviti, da so se za spodbujanje rasti zniževala do leta 2006. Po letu 2004 in leta 2007 se je sestava izdatkov prilagodila predvsem programskim dokumentom kohezijske politike. Čeprav so se zvišala sredstva za rast in razvoj, jih je še vedno velik delež namenjen turizmu in prestrukturiranju (predvsem rudnikom, podjetjem v težavah). Po našem mnenju bi se morala znižati ter nameniti rasti in razvoju podjetij.

Slika 2: **Struktura izdatkov v % BDP za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti**

Vir: MF, lastni preračuni.

Slika 3: **Struktura izdatkov za rast in razvoj podjetij**

Vir: MF, lastni preračuni.

1.2 VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST, TEHNOLOGIJA IN INFORMACIJSKA DRUŽBA

Politika visokega šolstva, znanosti, tehnologije in informacijske družbe sledi cilju povečanja globalne konkurenčnosti in kakovosti življenja, kar se izvaja z ukrepi za spodbujanje inovativnosti, razširjanjem uporabe informacijsko-komunikacijskih tehnologij ter učinkovitim posodabljanjem in vlaganjem v izobraževanje, raziskave in razvoj. Pri tem ne gre le za povečanje obsega vlaganj, temveč predvsem za njihovo učinkovitost, zato da se doseže odličnost v znanstvenoraziskovalni dejavnosti in visokem šolstvu, v njunem povezovanju z gospodarstvom, v prestrukturiranju slednjega k tehnološko naprednim in inovativnim proizvodom oziroma storitvam ter prehodu v družbo znanja in nizkoogljično družbo.

Politika visokega šolstva, znanosti, tehnologije in informacijske družbe podpira krepitev globalne konkurenčnosti in kakovosti življenja s programoma:

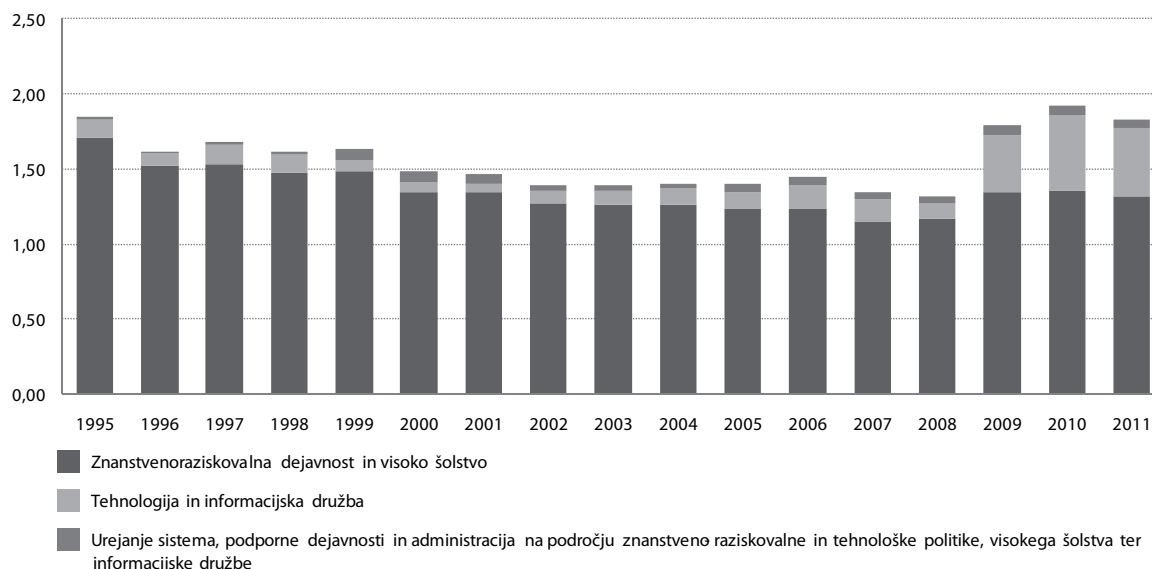
– Program znanstvenoraziskovalne dejavnosti in visokega šolstva vključuje sofinanciranje raziskovalnega dela in krepitev človeških virov na raziskovalno-razvojnem področju v državnem, visokošolskem in poslovnem sektorju. Sofinanciranje obsega vzdrževanje raziskovalnega sistema, financiranje temeljnih raziskovalnih projektov in programov, sofinanciranje mladih raziskovalcev in delovanje interdisciplinarnih skupin. Ukrepi na področju visokega šolstva so usmerjeni v financiranje dodiplomskega študija in študija na drugi stopnji, sofinanciranje razvojnih nalog visokega šolstva, gradnje visokošolskih zavodov in študentskih domov, opreme, povezane z izvajanjem pedagoške dejavnosti, in prebivanja v študentskih domovih ter pospeševanje prenosa znanja v trikotniku visoko šolstvo-znanost-gospodarstvo.

– Program tehnologije in informacijske družbe vključuje sofinanciranje ciljnih raziskovalnih projektov, zgraditev inovacijske infrastrukture v podporo nacionalnemu sistemu inovacij, sofinanciranje aplikativnih razvojno-raziskovalnih projektov v podjetjih (malih, srednje velikih, velikih), sofinanciranje raziskovalnih razvojnih projektov za industrijo prihodnosti (nove tehnologije, obnovljivi viri energije, področje obrambe in varnosti). Ukrepi glede informacijske družbe in elektronskih komunikacij vključujejo razvoj informacijske družbe in vprašanje dostopnosti do informacijske infrastrukture, zajeti so tudi ukrepi prehoda na digitalno radiofuzijo, povračila sredstev operaterjem javnih telefonskih omrežij, e-klicev, pospešeni gradnji širokopasovnih omrežij, digitalizacija kulturnih vsebin in ustvarjalnih industrij.

Spremljamo tudi sredstva, namenjena izvajanju strokovnih in administrativnih nalog Ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo ter delovanju institucij: Slovenska Akademija znanosti in umetnosti, Javna agencija RS za raziskovalno dejavnost, Javna agencija RS za tehnološki razvoj, Agencija za pošto in elektronske komunikacije, Urad RS za meroslovje, Javni zavod ARNES, Inštitut informacijskih znanosti (IZUM), javna služba za informacijske dejavnosti ter storitve COBBIB in SICRIS.

Delež, namenjen tehnologiji in tehnološkemu projektom, se mora znatno povečati, če želimo doseči preboj in vpeljati v proizvodni proces nove tehnologije. Tako je treba okrepiti izdatke za dvig inovacijske dejavnosti v podjetjih v podporo njihovim razvojnim projektom v skladu z lastnimi potrebami. Pomembno je, da v prihodnje iščemo sinergije med izdatki za razvoj in rast podjetij ter naložbami v tehnologijo. Prav tako se mora povečati povezava med raziskovalci in gospodarstvom

Slika 4: Struktura izdatkov v % BDP za visoko šolstvo, znanost, tehnologijo in informacijsko družbo



Vir: MF, lastni preračuni.

ter delež vlaganja v aplikativne raziskave in ne le v delovanje »mreže« raziskovalcev.

Že študija IMF o uvedbi programskega proračuna v Sloveniji (IMF, 2004) nakazuje na sorazmerno visok delež javnih izdatkov za visoko šolstvo v primerjavi z rezultati, ki jih dosegamo (zaposljivost, prehod diplomatov na trg dela). V zadnjih letih se je povečal delež visoko izobraženih, a se je tudi podaljšal čas študija na približno sedem let (OECD Economic Survey Slovenia 2009). V ta namen velja razmisliti o smotnosti tolikšne podpore šolanju na fakulteti, odpravi študentskega dela in vpeljavi višjih standardov kakovosti v izobraževalne procese. Vsekakor pa ni smiselno širiti mreže visokošolskih, višjih šol in univerz, temveč doseči višjo kakovost in učinkovitost sistema.

1.3 TRG DELA

Politika trga dela uresničuje cilje, ki so vezani na zaposlovanje, reševanje brezposelnosti in kar najbolje delovanje tega trga. V sodobnem razumevanju gospodarstva je široko sprejeto, da trg dela ne bo dovolj dobro deloval brez primerne spleta medsebojno povezanih institucij in ustreznega dogovora med akterji. Politika trga dela zajema te programe:

- Aktivno politiko zaposlovanja, ki obsega svetovanje in pomoč, ukrepe usposabljanja in izobraževanja za zaposlene, brezposelne in druge posameznike. Prav tako zajema ukrepe za spodbujanje zaposlovanja in samozaposlovanja, med katerimi so tudi protikrizni ukrepi. V okviru socialnega vključevanja se subvencionirajo zaposlitve pri izvajanju pomoči na domu, osebne asistencije in pomoči invalidnim osebam oziroma pomoči starejšim osebam na domu ter javna dela. Podpira se tudi razvoj inovativnih dejavnosti za vključevanje ranljivih skupin na trg dela in razvoj socialnega podjetništva. Podpora zaposlovanju in rehabilitacija invalidov pa zajemata storitve za zaposlitveno rehabilitacijo, dodeljevanje denarnih prejemkov, delovanje rehabilitacijskih komisij in razvojnega centra za zaposlitveno rehabilitacijo ter subvencije za zaposlovanje invalidov v invalidskih podjetjih in zaposlitvenih centrih. V ta okvir sodi še Sklad za spodbujanje zaposlovanja invalidov.
- Program pasivne politike zaposlovanja zajema podeljevanje in izplačevanje denarnih nadomestil brezposelnim iz zavarovanja za primer brezposelnosti. Pasivno politiko izvaja Zavod RS za zaposlovanje in vanjo je vključena tudi dejavnost jamstvenega dela Jamstvenega in preživninskega sklada.
- Del neformalnega izobraževanja in usposabljanja omogočajo sredstva za urejanje nacionalnih poklicnih kvalifikacij in kvalifikacijskega ogrodja ter vključevanje drugih inštitucij v ta sistem,

podpira se prepoznavanje potreb na trgu dela in kakovost na tem področju ter spodbujanje izobraževanja. Sredstva za usposabljanje in izobraževanje posameznikov so namenjena za razne oblike pridobivanja znanja in izvajanje novih oblik spodbud, kakršni so vavčerji, skladi za izobraževanje, pospeševanje razvoja funkcij človeških virov v podjetjih.

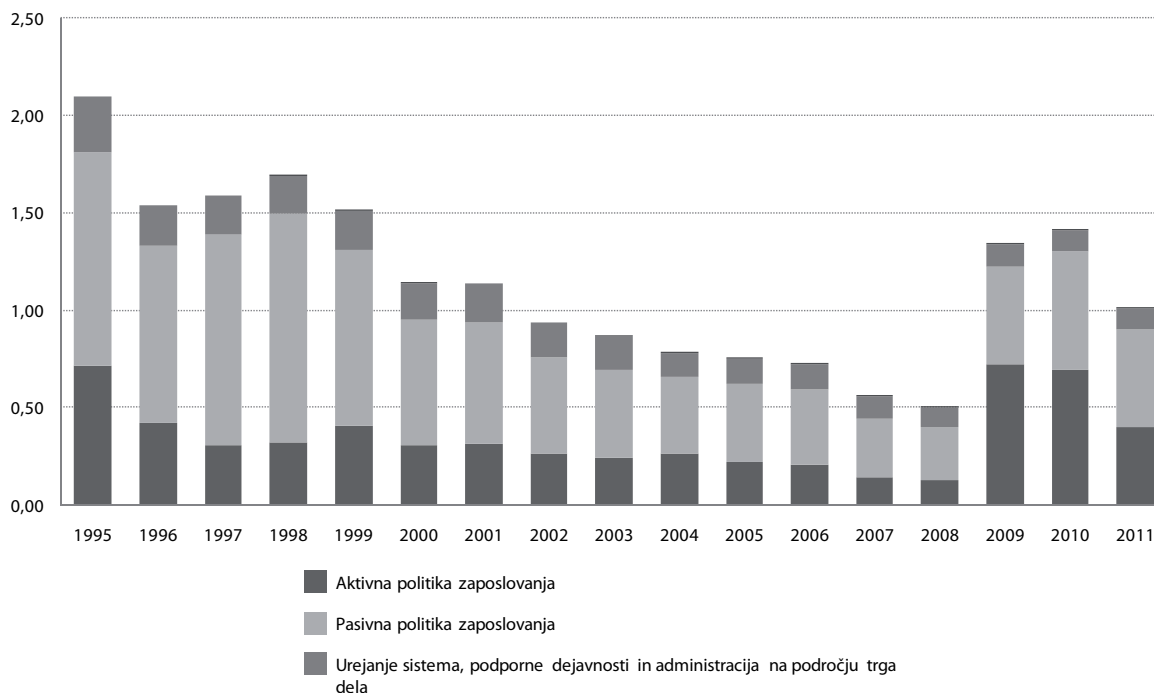
Sredstva, namenjena izvajanju strokovnih in administrativnih nalog, vključujejo dejavnosti, povezane s trgom dela in zaposlovanjem, delovnimi razmerji in pravicami iz dela, še posebno programe in ukrepe varnosti in zdravja pri delu, delovnih razmerij in socialnega partnerstva. V urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracije sodi tudi delovanje institucij na trgu dela, kakršni so Zavod RS za zaposlovanje, Inšpektorat za delo, Sklad za razvoj kadrov in štipendije.

Največji finančni obseg imajo nadomestila za brezposelnost, v zadnjem letu in načrtu za prihodnje leto pa so se izredno povečala tudi sredstva za aktivno politiko zaposlovanja. To povečanje je posledica intervencijskih ukrepov za odpravo gospodarske krize. Skrb zbujajoče je predvsem, da je predvideno izredno malo sredstev za neformalno izobraževanje in usposabljanje, ki bosta v prihodnje po našem mnenju ena ključnih politik za večanje zaposljivosti posameznika.

V okviru aktivne politike zaposlovanja je večina izdatkov povezana s spodbujanjem zaposlovanja (enkratne subvencije za zaposlovanje nekaterih ciljnih skupin). Stalni delež je namenjen tudi delovanju zavoda za zaposlovanje. Več sredstev pa bi moralo biti na voljo raznim oblikam usposabljanja (tudi v povezavi z neformalnim izobraževanjem), svetovanju in motiviranju.

Izdatki se morajo prilagajati dejanskemu izvajanju prožne varnosti (prilagoditi se morajo tudi izdatki drugih politik: vseživljenjsko učenje, aktivna politika zaposlovanja, prilagodljiv trg dela in varnost), hkrati pa naj se dodajo oz. poudarijo še drugi novi izzivi, kakršna so zelena in bela delovna mesta. Zlasti je treba opozoriti na področja:

- vlaganje v človeške vire za višjo zaposlenost in konkurenčnost, pri čemer je treba nameniti pozornost neformalnemu izobraževanju in usposabljanju ter prenosu znanja;
- več pozornosti je treba posvetiti ukrepom za hitrejšo odkrivanje in premagovanje ovir za prehod na trg dela, za kar so nujne učinkovite institucije na trgu dela, povezovanje ukrepov svetovanja, usposabljanja in morebitnih finančnih spodbud za zaposlitev ter podpora razvoju podjetij;
- upoštevajoč demografska gibanja, je nujno treba spodbujati aktivno starost in posledično prilagajati delovna mesta starejšim delavcem. Prav tako moramo odpravljati ovire na prehodu iz šolskega sistema in sistema usposabljanja na (in med) trg

Slika 5: **Struktura izdatkov v % BDP za politiko trga dela**

Vir: MF, lastni preračuni.

dela. Kar zadeva odpravljanje ovir, se je treba posvetiti tudi spodbujanju uskladitve poklicnega in družinskega življenja;

– razvojni programi za nova delovna mesta. Posledica staranja prebivalstva je večje povpraševanje po storitvah v socialnem sektorju (t.i. white jobs), torej jim je treba nameniti ustrezno pozornost, prav tako pa zelenim delovnim mestom v zvezi z okoljevarstvenimi vprašanji. Pomembni so še socialno podjetništvo in projekti, povezani z aktivnim socialnim vključevanjem.

1.4 IZOBRAŽEVANJE, ŠPORT IN KULTURA

Politika izobraževanja, kulture in športa: izobraževanje in usposabljanje sta edina možna odgovora na izzive prehoda v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo, povezana sta s strukturnimi spremembami in problemi staranja prebivalstva. Ta politika zajema:

- Program formalnega izobraževanja in usposabljanja zajema odhodke za izobraževanje na vseh ravneh: predšolska vzgoja, osnovno, srednje in poklicno šolstvo ter izobraževanje odraslih. V podprogramu predšolske vzgoje so zagotovljeni odhodki za financiranje plač pripravnikov, sredstva za sofinanciranje naložb in za dvig kakovosti te vzgoje. V okviru podprogramov za osnovno, srednje splošno in poklicno šolstvo ter višješolsko izobraževanje se financirajo dejavnosti osnovnega šolstva, glasbene šole, dejavnosti srednjega in poklicnega ter višjega šolstva.

- Podprogram izobraževanja odraslih zajema sredstva za izobraževanje odraslih, računalniško opismenjevanje, učenje tujih jezikov, zmanjševanje izobrazbenega primanjkljaja in svetovanje. Pomemben del sredstev pa se namenja izobraževanju učiteljev in izobraževalcev, saj je visoka stopnja njihove usposobljenosti pogoj za kakovosten izobraževalni sistem. Iz štipendijskega podprograma se financirajo vse štipendije v državi (državne, Zoisove, kadrovske, za Slovence v zamejstvu in tujini). Iz podprograma pomoč šolajočim se financira regresiranje prehrane učencem, dijakom in študentom ter subvencioniranje prevoza učencev, dijakov in študentov.
- Program kulture je usmerjen v spodbujanje ustvarjalnosti, dostopnosti kulturnih vsebin, skrbi za kulturno dediščino in v avtonomnost medijskih praks. *Kultura* je generator ustvarjalnih zmožnosti in inovativnosti ter je sestavni del izobraževalnih procesov.
- V okviru programa športa se financirajo dejavnosti športne vzgoje, športne rekreacije, vrhunškega športa in športa invalidov. Del sredstev je namenjen strokovnim in razvojnim nalogam ter izobraževanju in usposabljanju strokovnih delavcev v športu, del pa razvoju vrhunškega športa in programom za mlade. Iz tega naslova se prav tako financira gradnja športne infrastrukture.

Sredstva za administracijo so namenjena delovanju institucij: Centra šolskih in obšolskih dejavnosti, Centra

poklicnega izobraževanja, Državnega izpitnega centra, Zavoda za šolstvo, Andragoškega centra, Urada za mladino, mreže javnih zavodov za izobraževanje odraslih in Zavodov za usposabljanje.

Politika izobraževanja in usposabljanja je pri ustvarjanju gospodarskih, socialnih in drugih dosežkov v družbi zelo pomembna. Višina izdatkov za to politiko je mednarodno primerljiva. Zato je bolj kakor obseg sredstev bistveno vprašanje sestave izdatkov, ki bodo povečevali kakovost izobraževalnega sistema na vseh ravneh in zagotavljali dostopnost do vzgojno-izobraževalnega sistema. Šolska politika zajema predšolsko vzgojo, osnovnošolsko, srednješolsko in višješolsko izobraževanje, izobraževanje odraslih ter štipendije in pomoč šolajočim se. Zavedati se moramo, da je okoli 85 % odstotkov vseh sredstev namenjenih plačam in drugim stroškom izvajanja programov. Veliko je podpornih institucij, ki jih je treba (kakor v vseh politikah) začeti programsko financirati. V bistvu bi morali narediti več za učinkovitost porabe sredstev in temu prilagoditi tudi ukrepe.

Program kulture spodbuja ustvarjalnost, dostopnost kulturnih vsebin, skrb za kulturno dediščino in avtonomnost medijskih praks. Za zagotavljanje spodbudnega okolja za ohranjanje in razvoj slovenske

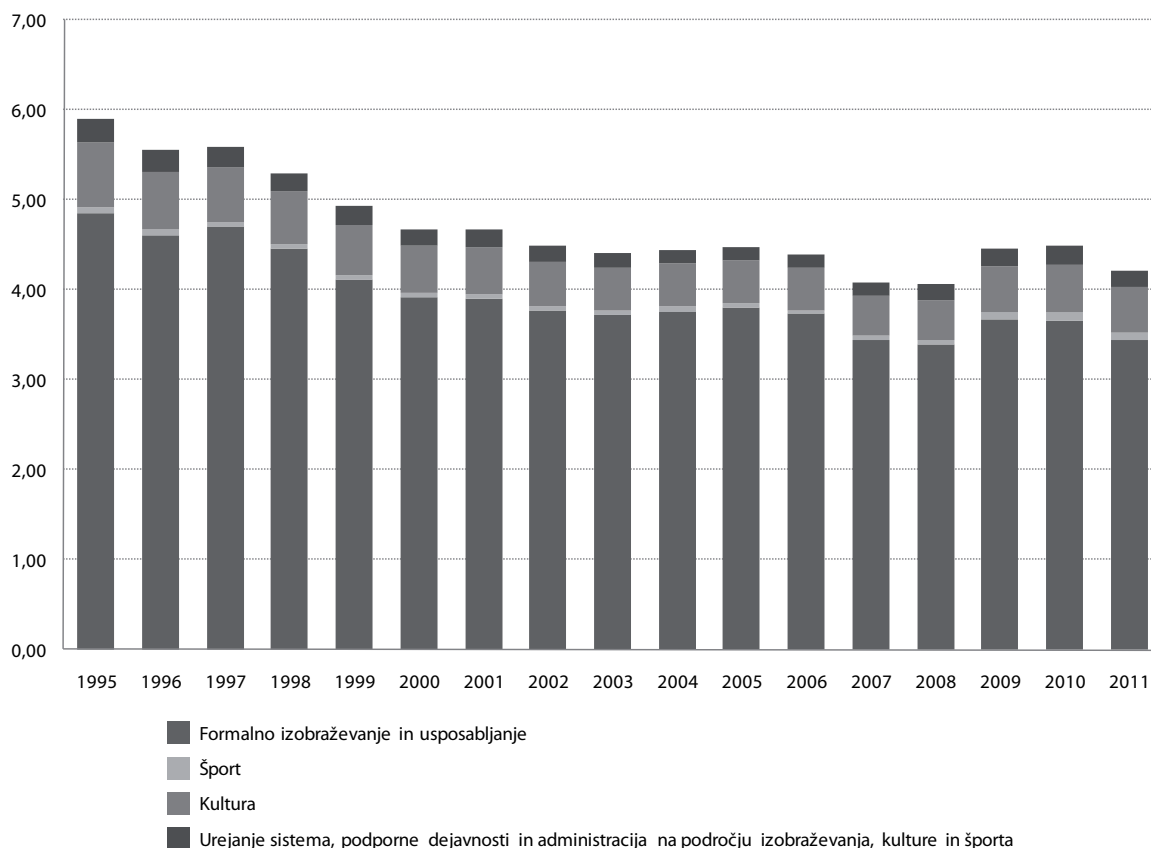
kulture, umetnosti in jezika namenjamo (načrtujemo v 2010 in 2011) nekoliko manj kakor 200 milijonov. Šport in kultura se morata bolj povezovati s politiko podjetništva in na ta način dosegati sinergijske učinke.

1.5 POLITIKA PROMETA IN PROMETNE INFRASTRUKTURE

Politika prometa in prometne infrastrukture vključuje prizadevanje za zagotavljanje usklajenega, zanesljivega in ekonomsko učinkovitega delovanja celotnega prometnega sistema, s poudarkom na trajnostni mobilnosti, večji prometni varnosti in mobilnosti prebivalstva. Prometna politika daje smernice za gospodarnejše in bolj kakovostne prometne storitve. Enotnost prevoznih sistemov (cestnega, železniškega, letalskega, pomorskega) daje sinergijske učinke in kar najboljše rezultate le ob usklajenem delovanju vseh štirih.

Splošni cilji glede prometa in prometne infrastrukture so:
– trajnostni razvoj železniškega sistema (infrastruktura, vodenje prometa, prevoz tovora z logističnimi centri) za doseganje ciljev prometne politike, regionalnega razvoja in razvoja gospodarstva Republike Slovenije,

Slika 6: Struktura izdatkov v % BDP za politiko izobraževanja, kulture in športa



- zagotavljanje osnovne uporabnosti cest v vseh razmerah,
- zagotavljanje varnosti pomorskega prometa in plovbe po celinskih vodah, preprečevanje onesnaževanja morja in skrb za čisto morsko okolje, trajnostni razvoj lokalnega in regionalnega pomorskega tovornega in potniškega prometa, posredno pa ugoden vpliv na gospodarski razvoj države,
- zagotavljanje varnosti, rednosti in nemotenosti v civilnem letalstvu,
- dograjevanje in vzdrževanje avtocestnega sistema skladno z Resolucijo o nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji.

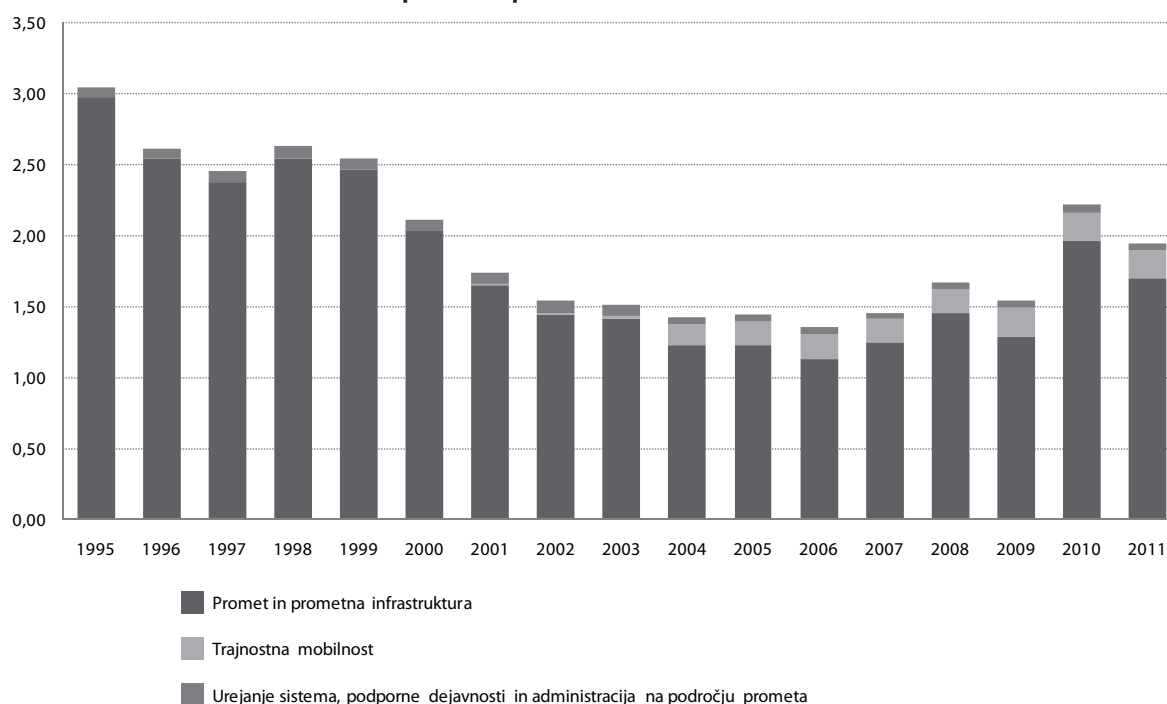
Podprogram za železniški promet in infrastrukturo vključuje obnovo in nadgraditev javne železniške infrastrukture, skupaj z logističnimi terminali. Podprogram za cestni promet in infrastrukturo je steber razvoja državnega cestnega omrežja, ki bo omogočalo nemoten in varen potek prometa ter varnost udeležencev v prometu in prebivalstva ob cestah. Podprogram za avtoceste zajema izdatke za dokončanje osnovnega in dodatnega programa gradnje avtocest, zmanjšanje obnovitvenih del in ohranjanje že zgrajenega avtocestnega omrežja. Podprogram za zračni promet in letališko infrastrukturo predvideva zlasti vzpostavitev sistema poročanja o dogodkih in pripravo ukrepov za izboljšanje varnosti v civilnem letalstvu ter zagotovitev nadomestila terminalnih pristojbin za gradnjo/obnovo potniških terminalov. Podprogram za pomorski promet in pristaniško infrastrukturo zagotavlja izboljšanje varnosti

pomorskega prometa, preprečevanje onesnaževanja morja in povečanje pristaniških zmogljivosti v koprskem pristanišču.

Podprogram za trajnostno mobilnost vsebuje troje: upravljanje prometne politike, zagotavljanje prometne varnosti in uvedbo povezanega javnega potniškega prometa. Ključne naloge povezovanja prometnih podsistemov vključujejo vse dejavnosti, potrebne za odločitve in upravljanje celovitega prometno-logističnega modela, povezovanje poslovnih in logističnih con (letališke, pristaniške, železniške, poštna in druge logistične zmogljivosti specializiranih logistov) ter elektronskega cestninjenja v prostem toku z informacijskim sistemom za spremljanje celovitega prometnega modela in javnega potniškega prometa. Podprogram za urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracijo zagotavlja učinkovito delovanje ministrstva in organov v sestavi.

Prometna politika vsebuje ukrepe, namenjene železniški infrastrukturi in prometu, cestni infrastrukturi, avtocestam, zračnemu in pomorskemu prometu. Ti ukrepi imajo tudi največji delež v strukturi izdatkov in se od leta 2000 gibljejo med 1 in 2 % BDP. Izdatki za avtoceste se v državnem proračunu sicer od leta 2004 znižujejo, povečujejo pa se za ceste (v zadnjih letih tudi za železnice). Sprememba strukture je tudi posledica tega, da se avtoceste financirajo prek DARS, ki ni neposredno vezan na državni proračun. Stroški dokončanja gradnje avtocest na DARS so po letu 2003 znašali okoli 400 do

Slika 7: **Struktura izdatkov v % BDP za promet in prometno infrastrukturo**



Vir: MF, lastni preračuni.

660 milijonov evrov na leto. Za primerjavo je celoten državni proračun oziroma so izdatki za prometno politiko v letu 2008 znašali 620 milijonov evrov (skupaj približno enako sredstev kakor za šolsko politiko). Na tem mestu je zato treba poudariti nujnost, da ob spremljanju razvojnih politik zajemamo vsa sredstva, tudi tista, ki niso v proračunu, in se na tej osnovi odločati o strukturi javnih izdatkov po posameznih politikah. V letih 2010 in 2011 je veliko povečanje načrtovanih sredstev posledica predvidene uvedbe okoljske pristojbine. Prav tako se postavlja vprašanje, zakaj vse strategije prometne politike (posamezni podprogrami) niso ustrezno finančno ovrednoteni, usklajeni s proračunom in drugimi viri. Zakaj niso upoštevana merila v skladu z uredbo o razvojnem načrtovanju in pripravi proračunov lokalnih samoupravnih skupnosti (Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 44/2007, člen 17), ki narekuje, da so v dokumentih razvojnega načrtovanja le projekti, ki so prostorsko umeščeni in imajo zaprto finančno konstrukcijo?

V strukturi javnih izdatkov je vpeljan razvojni program trajnostne mobilnosti, ki bo moral v prihodnjih letih povečati svoj delež, če bomo želeli uresničevati vse cilje prometne politike. Treba je preusmeriti izdatke s cest na železnice, ker je tranzitni promet ključni problem pri izpustih CO₂, in poiskati ustrezno obliko financiranja, ker velike infrastrukturne naložbe niso vzdržne na dolgi rok (strateški partner, JZP).

1.6 ENERGETIKA

Politika energetike vključuje programe za zanesljivo, varno in kakovostno oskrbo z energijo v podporo gospodarski rasti s poudarkom na zniževanju izpustov toplogrednih plinov (TGP) ter na varstvu in ohranjanju naravnega okolja. Skupno načrtovanje energetske politike temelji na upoštevanju prestrukturiranja gospodarstva, prilagajanju višjim realnim cenam energije, pripravi koherentnih, celovitih strategij ter izvedbi ukrepov za učinkovito rabo energije (URE) in večjo izrabo obnovljivih virov energije (OVE).

Strukturne spremembe evropske energetske politike so odvisne od obveznosti iz podnebno-energetskega paktu EU, ki je ob globalnem prizadevanju za energetske sisteme postavil prelomne izzive: konkurenčen notranji energetski trg, raznovrstnost energetskih virov, solidarnost, trajnostni razvoj, inovativnost, tehnologije in zunanja politika. Splošni cilji politike:

1. dokončanje gradnje visokozmogljivega prenosnega omrežja in pametnega distribucijskega omrežja;
2. prijazno tehnično in normativno okolje za vstop decentraliziranih obnovljivih virov energije

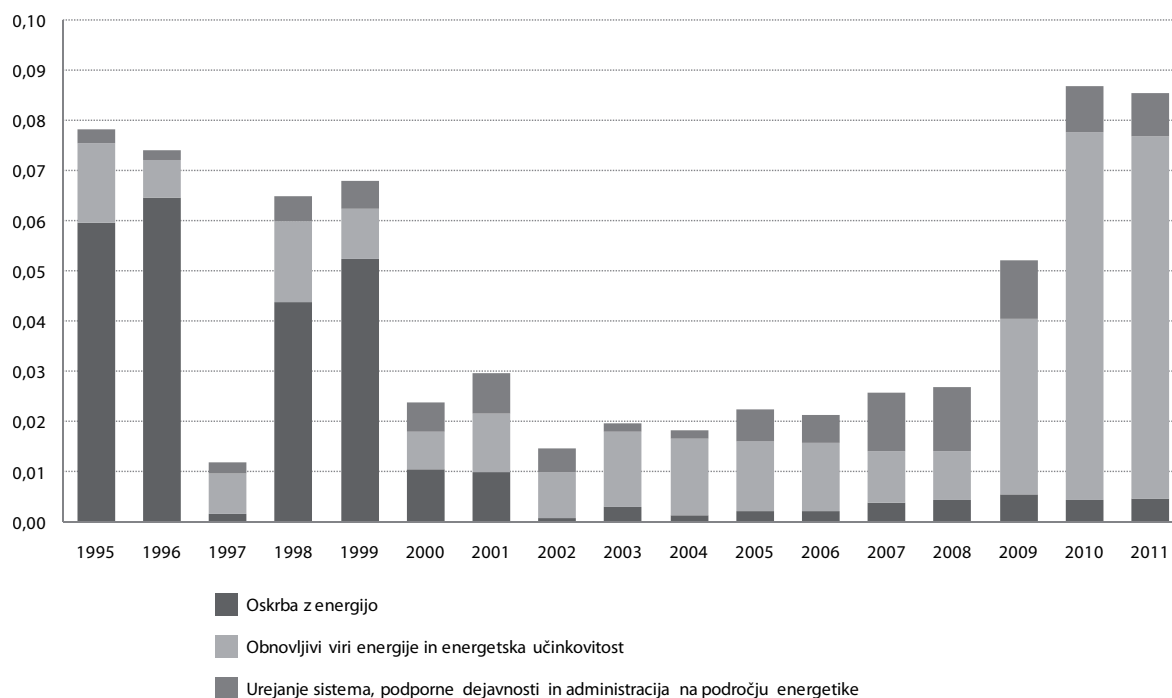
v omrežje električne energije ter v sisteme teritorialnih kogeneracij električne energije, toplote in hladu;

3. povezovanje ukrepov za spodbujanje obnovljivih virov energije – OVE, in učinkovite rabe energije – URE, kar vpliva tudi na povečanje konkurenčnosti, regionalnega razvoja in zaposlovanja.

Program oskrbe z energijo združuje dejavnosti za zanesljivo, trajnostno in konkurenčno energijsko oskrbo, zmanjševanje uvozne odvisnosti, povečevanje deleža obnovljivih virov energije in zmanjšanje izpustov toplogrednih plinov. Podprogram proizvodnje energije vključuje postavitev potrebnih objektov, ki so prvi pogoj za obratovanje in podaljšanje obstoja NEK, ter gradnjo oziroma priprave na gradnjo teh objektov: termoelektrarna TEŠ, dokončanje HE na spodnji Savi in gradnja HE na srednji Savi. Vključuje vse dejavnosti, potrebne za začetek gradnje objektov v sodelovanju z Ministrstvom za okolje in prostor, pripravo študij, elaboratov in drugega gradiva za odločanje ter za spremljanje in poročanje o izvajanju dejavnosti koncedenta (V vlogi Koncedenta nastopa država ali lokalna skupnost, izjemoma tudi druge osebe javnega prava. Koncedent je dolžan zagotavljati opravljanje dejavnosti, ki je predmet koncesije zaradi javne koristi). Podprogram energetskih omrežij predvideva nadaljnji razvoj elektroenergetskih omrežij, omrežij oglikovodikov in toplovodnih (toplota, hlad) omrežij glede na merila zanesljivosti, trajnosti in konkurenčnosti.

Slovenija ima v EU najnižji delež porabe vetrne, sončne in geotermalne energije v celotni porabi primarne energije. Strukturo naložb v infrastrukturo za proizvodnjo električne energije bo treba bistveno spremeniti in preusmeriti v OVE, tako pa povečati delež le-teh v primarni energiji ter zmanjšati uvozno odvisnost in izpuste toplogrednih plinov na prebivalca. Srednjeročno so programi za povečanje energetske učinkovitosti in zmanjšanje energetske intenzivnosti gospodarstva cenovno najugodnejši ukrepi za doseganje ciljev podnebno-energetskega paktu. Podprogram spodbujanja obnovljivih virov energije mora zagotoviti povečanje deleža teh virov v skladu z zavezami, ki jih določa Direktiva 28/2009. Dejavnosti vključujejo objavo razpisov za OVE, skupaj z demonstracijskimi projekti, okrepitev sistemov daljinskega ogrevanja za širitev trga za toploto iz OVE in iz soprodukcije, povečanje energetske učinkovitosti sistemov daljinskega ogrevanja in obseg kreditiranja naložb v rabo OVE.

Pri energetski politiki opazujemo še toliko bolj posebno razmerje odnosov med ključnimi akterji, pri čemer vlada oz. pristojni resor igra odločilno vlogo pri oblikovanju politik (normativni del in zastopanje predstavnikov države v družbah, ki jih ima RS v večinski lasti), velika večina dejavnosti pa poteka skozi povezane družbe v energetskem sistemu (ELES za prenosno omrežje, distribucijska podjetja, BORZEN in holdinške družbe,

Slika 8: **Struktura izdatkov v % BDP za energetiko**

Vir: MF, lastni preračuni.

specializirane za proizvodnjo energije). Cilji in kazalniki te politike so neposredno vezani na splošne cilje posameznih akterjev. Dejavnosti resornega ministrstva (administracija) pa vključujejo pripravo normativnega okolja, oblikovanje davčnih instrumentov, vključno z trošarinami, davkom na izpust CO₂ in subvencijami, ter nadaljevanje prestrukturiranja sektorja.

Energetska politika v okviru državnega proračuna zajema majhen delež (manj od 0,1 % BDP ali 20 do 30 mio. evrov), saj večino naložb izvedejo energetske družbe – v letu 2008 so znašale 660 milijonov evrov (preglednica 2). Ukrepi iz državnega proračuna so namenjeni proizvodnji energije, energetskega omrežja in obnovljivim virom. Predvideno je povečanje sredstev za OVE, a tudi – nezadostno po trenutnih projekcijah – za doseganje velikopoteznih sprejetih zavez Evropskega sveta (po drugi strani pa podpiramo okoljsko škodljivo naložbo TEŠ zaradi predvidenih socialnih posledic v regiji). V ta namen je treba ustrezno spremljati poslovne načrte energetskih družb, kajti posamezni deli energetskega gospodarstva (premogovništvo, naftno in plinsko gospodarstvo ter elektrogospodarstvo), ki so se v preteklosti razvijali samostojno, so danes primorani v izdelavo skupnih razvojnih načrtov, saj je treba še pogostejše upoštevati možnosti nadomeščanja in komplementarnosti posameznih oblik energije z drugimi, predvsem pa ustrezno usmerjati donose v naložbe, ki prispevajo k splošnim ciljem politike. Skupno načrtovanje energetske politike temelji na upoštevanju prestrukturiranja gospodarstva, prilagajanju višjim

realnim cenam energije in pripravi koherentnih, celovitih strategij ter izvedbi ukrepov za učinkovito rabo energije in večjo izrabo obnovljivih virov energije.

1.7 OKOLJSKA IN PROSTORSKA POLITIKA

Okoljska in prostorska politika je okvir, ki omogoča trajnostni razvoj in prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo. Ključnega pomena pri tem je povezovanje okoljskih vidikov v druge politike in uveljavitev razmišljanja, da so omejitve, ki jih postavljajo okoljski parametri, lahko tudi spodbujevalni dejavnik razvoja. V sklopu te politike so v ospredju področja podnebnih sprememb, narave, biotske raznovrstnosti, voda, odpadkov in industrijskega onesnaževanja za zvišanje kakovosti življenja. Pri doseganju ciljev trajnostne rabe naravnih virov in preprečevanja onesnaževanja okolja imajo pomembno vlogo tudi naložbe v oskrbo prebivalstva s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda, ravnanje s komunalnimi odpadki, zagotavljanje neprofitnih stanovanj, spodbujanje dejavne zemljiške politike ter projekti za učinkovito rabo prostorskih zmogljivosti in ustvarjanje kakovostnega grajenega okolja. Ta politika zajema programe:

- Po programu trajnostnega upravljanja naravnih virov se bodo izvajale dejavnosti, ki bodo namenjene financiranju ukrepov iz ključnih strateških dokumentov. Poleg ukrepov za zgraditev ustrezne

Preglednica 2: **Investicijsko vlaganje energetskih družb**

Investicijsko vlaganje energetskih družb	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Načrt 2009
Holding, d. o. o.	45.955.717	56.872.904	53.926.177	107.875.529	94.651.918	16.200.991	36.263.200	28.076.800
Dravske elektrarne Maribor	0	0	0	0	0	34.888.360	23.440.000	28.450.000
Soške elektrarne Nova Gorica	0	0	0	0	0	25.720.673	48.213.000	35.677.000
Termoelektrarna Šoštanj	0	0	0	0	0	66.342.721	30.301.723	155.851.000
Termoelektrarna Trbovlje	1.386.576	1.971.603	9.023.631	11.085.542	2.314.515	2.103.130	4.381.000	12.286.000
Premogovnik Velenje	0	0	0	0	0	19.557.767	13.872.327	22.146.076
Rudnik Trbovlje -Hrastnik	0	0	0	4.072.250	0	0	0	0
Toplarna Ljubljana	2.271.549	3.827.053	6.347.242	4.995.785	7.155.316	6.780.346	13.532.000	26.020.000
Gen energija, d. o. o.	0	0	0	0	0	16.474.964	31.656.000	106.929.000
Savske elektrarne	0	0	0	0	0	6.941.984	6.606.409	9.481.000
Termoelektrarna Brestanica	0	0	0	0	0	427.595	2.756.000	11.565.000
NEK	11.935.224	33.358.371	24.061.092	31.321.983	22.094.600	25.495.000	21.700.000	26.710.000
ELES	16.163.612	24.120.777	22.565.102	28.124.007	38.069.454	72.911.280	53.394.800	72.435.400
Elektro Celje	0	0	0	0	0	48.423.998	129.323.910	67.360.000
Elektro Primorska	0	0	0	0	0	70.196.603	78.977.950	43.848.000
Elektro Gorenjska	0	0	0	0	0	31.150.585	28.063.400	48.365.968
Elektro Ljubljana	0	0	0	0	0	78.932.742	87.046.000	124.676.880
Elektro Maribor	0	0	0	0	0	350.728.254	56.720.628	56.972.490
Distribucija skupaj, preteklo obdobje	59.276.179	78.415.852	84.367.608	91.314.135	109.682.390	0	0	0
Skupaj	136.988.857	198.566.560	200.290.852	278.789.231	273.968.193	873.276.993	666.248.347	876.850.614

Vir: Poslovna poročila, SVREZ.

sodobne infrastrukture za ravnanje z odpadki, čistilnih naprav in sistemov oskrbe z vodo ter za preprečevanje škodljivega delovanja voda bodo zagotovljena sredstva za sanacijo pomembnih starih bremen in izvajanje dejavnosti za trajnostno upravljanje količinskega in kakovostnega stanja voda, za izvajanje preventivnih ukrepov za večjo okoljsko učinkovitost in tako za zmanjšanje obremenjevanja različnih okoljskih medijev zaradi izpustov.

- Dejavnosti v okviru programa ohranjanja biotske raznovrstnosti in varstva naravnih vrednot bodo usmerjene v ohranjanje te raznovrstnosti in to

varstvo, vključno z genskim materialom, habitati in ekosistemi. Tako bodo sredstva namenjena ustanavljanju novih zavarovanih območij ter vzdrževanju, gradnji in razvoju javne infrastrukture na teh območjih, pa tudi trženju in razvoju izdelkov in storitev, ki prispevajo k ohranjanju biotske raznovrstnosti in spodbujanju dopolnilnih dejavnosti na teh območjih. Za ohranjanje biotske raznovrstnosti je pomembno tudi izvajanje ukrepov za preprečevanje škodljivih posledic uporabe gensko spremenjenih organizmov.

- Sredstva po programu stanovanjske in komunalne politike ter urejanja prostora so namenjena za izvajanje dejavnosti, ki bodo povečale učinkovitost upravljanja in gospodarjenja s prostorom ter graditve objektov, prispevale pa tudi k učinkovitejšemu reševanju stanovanjske problematike.
- V urejanje sistema, podporne dejavnosti in administracijo je zajeto tudi delovanje institucij za politiko okolja in prostora, kakršne so Agencija RS za okolje, Inšpektorat za okolje in prostor, Uprava RS za jedrsko varnost, Geodetska uprava RS in Urad RS za kemikalije.

V okviru politike je treba opozoriti na podnebne spremembe, naravo, biotsko raznovrstnost, vodo, odpadke in industrijsko onesnaževanje, umeščanje prostorskih ureditev v prostor in učinkovito gradnjo, zato da se zviša kakovost življenja. Država je namenila 0,5 % BDP temu področju do leta 2008. Ta delež se povečuje v načrtih za 2009, 2010 in 2011, vendar gre za vprašanje absorpcijske zmožnosti projektov. Največ je sredstev za ukrepe trajnostnega upravljanja naravnih virov, za gradnjo ustrezne infrastrukture in podporne dejavnosti (skupaj okoli 90 % razpoložljivih virov).

Med ukrepe sodijo oskrba prebivalstva s pitno vodo, odvajanje in čiščenje komunalnih odpadnih in padavinskih voda ter ravnanje s komunalnimi odpadki, zagotavljanje različne pomoči za trajno rešitev stanovanjskega vprašanja različnih ciljnih skupin, spodbujanje aktivne zemljiške politike in projekti za učinkovito rabo

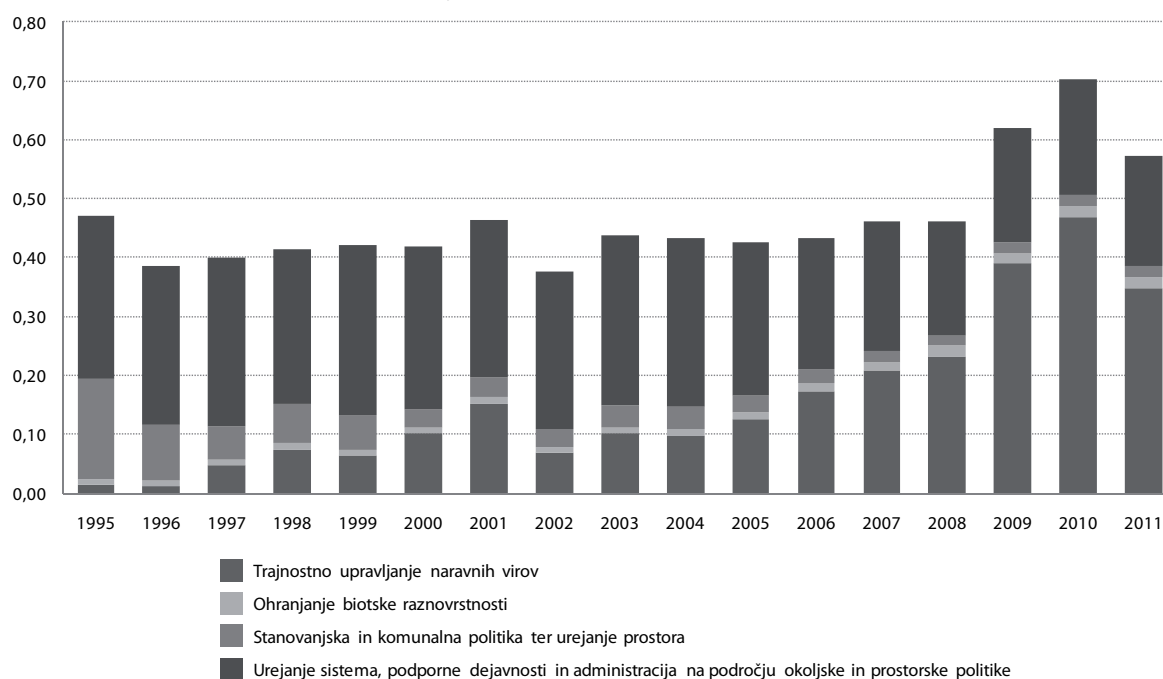
prostorskih zmogljivosti ter ustvarjanje kakovostnega grajenega okolja.

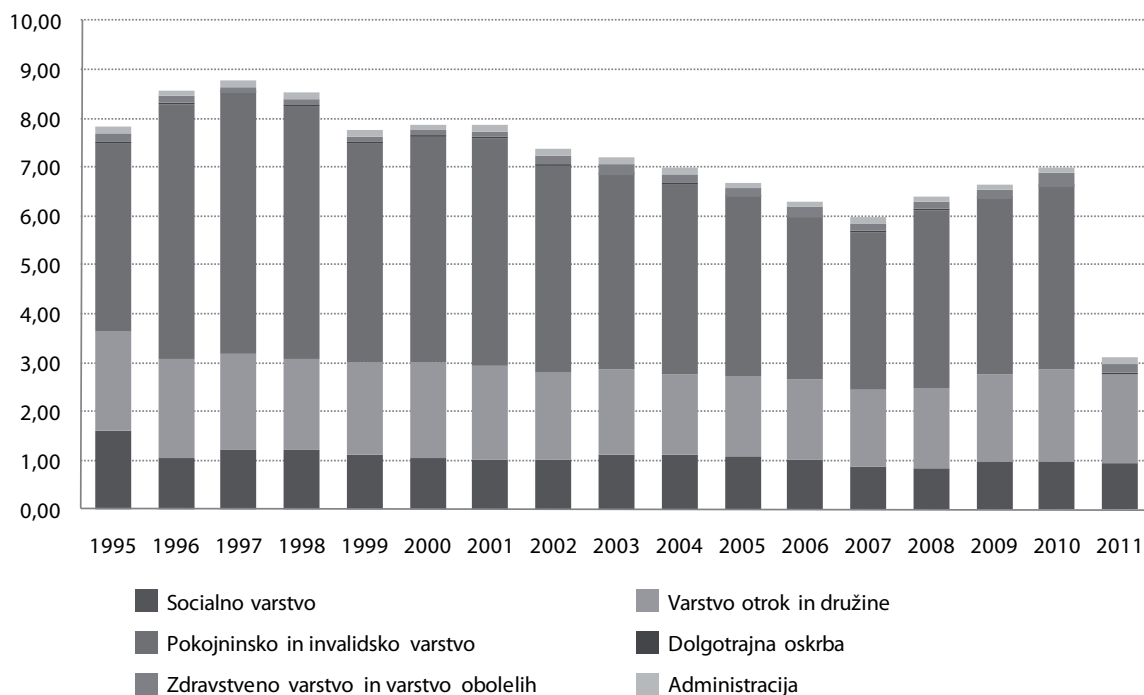
Strukturo izdatkov je treba preusmerjati v financiranje ukrepov preprečevanja degradacije okolja. Okoljska in prostorska politika mora biti okvir, ki bo omogočal trajnostni razvoj in prehod v nizkoogljično, okoljsko učinkovito družbo. Ključnega pomena za to je povezovanje okoljskih in prostorskih vidikov z drugimi politikami in uveljavitev razmišljanja, da so omejitve, ki jih postavljajo okoljski in prostorski parametri, lahko tudi spodbujevalni dejavnik razvoja.

1.8 SOCIALNA VARNOST IN ZDRAVSTVENO VARSTVO

Politika socialne varnosti in zdravstvenega varstva mora posameznikom in družinam zagotoviti strokovno pomoč ter nujne materialne vire za dostojno življenje, če si osnovne socialne varnosti ne morejo priskrbeti sami, prav tako pa mora zagotoviti socialno varnost ob bolezni ali porodu, zdravljenje obolelih in programe zdravstvene preventive. Pomemben del te politike so tudi programi podpore družini, katerih namen je omogočiti otrokom in družinam različne oblike pomoči za izboljšanje njihovega socialnega položaja. Politika socialne varnosti si mora predvsem prizadevati za večjo socialno vključenost posameznikov v družbo in preprečevanje neenakosti ljudi na vseh družbenih ravneh. Ob cilju zagotavljanja temeljne socialne varnosti mora ponuditi tudi možnost za aktivno soudeležbo posameznikov v družbenih

Slika 9: **Struktura izdatkov v % BDP za okoljsko in prostorsko politiko**



Slika 10: **Struktura izdatkov v % BDP za socialno varnost in zdravstveno varstvo**

Vir: MF, lastni preračuni.

procesih z ustreznimi programi socialne aktivacije. Ta politika zajema programe:

- Program socialnega varstva obsega socialna transfere, med katera sodijo prejemki za ogrožene skupine prebivalstva (socialna pomoč, prejemki za duševno in telesno prizadete ter druge), prejemki za varstvo vojnih invalidov, vojnih veteranov, žrtev vojnega nasilja ter drugi varstveni dodatki in druge transfere za zagotavljanje socialne varnosti. Zajeti so tudi izdatki za storitve socialnih služb (delovanje centrov za socialno delo, varstveno-delovnih centrov, domov za otroke in mladostnike z motnjami v razvoju, kriznih centrov in podobno) ter izdatki za izvajanje različnih programov socialnega varstva in izenačevanje možnosti invalidov, za vzpostavitev nacionalnih mrež socialnovarstvenih programov in izboljšanje njihove regijske pokritosti.
- Program varstva otrok in družine obsega sredstva za družinske prejemke in starševska nadomestila, med katera spada nadomestilo plače med porodniškim, očetovskim in posvojiteljskim dopustom ter dopustom za nego in varstvo otroka. Med tovrstne prejemke spadajo tudi starševski in otroški dodatek, dodatek za veliko družino ter dodatek za nego otroka in pomoč ob rojstvu otroka. Prav tako se iz tega programa financirajo rejniška dejavnost (plačilo materialnih stroškov rejencev, nagrade za delo rejnikov ter zdravstveno in pokojninsko zavarovanje rejnikov), pa tudi pospeševanje krepitve družinske politike, izvedba preventivnih dejavnosti

s poudarkom na socialno ogroženih družinskih oblikah ter financiranje različnih programov in projektov za pomoč otrokom in družini.

- V program pokojninskega in invalidskega varstva sodijo izdatki državnega proračuna za pravice in prejemke, ki izhajajo iz sistema obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Večina sredstev za izvajanje teh pravic prihaja iz blagajne pokojninskega in invalidskega zavarovanja, del sredstev pa iz državnega proračuna (ta se povečujejo).
- Program dolgotrajne oskrbe naj bi vseboval (so) financiranje storitev institucionalne dolgotrajne oskrbe in dolgotrajne oskrbe na domu zaradi učinkovitega zagotavljanja različnih oblik pomoči starejšim osebam in odraslim s posebnimi potrebami. Zdaj se v okviru tega programa iz državnega proračuna sofinancirajo nekatere naložbe v socialnovarstvene domove.
- Program zdravstvenega varstva obsega ukrepe in storitve za krepitev zdravja, preprečevanje in zgodnje odkrivanje bolezni, zdravljenje, nego in rehabilitacijo zbolelih in poškodovanih ter sistem pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, s katerim se zagotavlja socialna varnost ob bolezni, poškodbi, porodu in smrti. Program prav tako obsega naložbe v javnozdravstvene zavode, bolnišnice in medicinsko opremo ter preskrbo z zdravili in medicinskimi pripomočki. Del programa so bolniška nadomestila in druga transferi obolelim. Večina teh dejavnosti se ne financira iz državnega

proračuna, temveč iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zbranih v blagajni Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, del pa tudi iz občinskih proračunov (vlaganja).

Politika socialne varnosti in zdravstvenega varstva je najobsežnejša v okviru javnofinančnih izdatkov, ki se predvsem zaradi demografskih gibanj povečujejo. Večina ukrepov socialne politike se izvaja na podlagi zakonsko določenih pravic, zato je treba za vsako spremembo strukture izdatkov spremeniti pravne okvire. Tudi v tem primeru moramo upoštevati izdatke iz drugih blagajn. Iz državnega proračuna se namenja za socialno politiko v povprečju okoli 7 % BDP ali 25 % vsega proračuna. Ob upoštevanju še zdravstvene in pokojninske blagajne se ta delež poveča na več kakor 21 % BPD (upoštevana realizacija iz 2008). Kar zadeva javnofinančno vzdržnost, je ključno doseganje soglasja o posameznih ukrepih na tem področju. Če ne uspemo z uvedbo strukturnih reform na socialnem področju (pokojninski zakon, poenoteni socialni transferji, sprememba na zdravstvenem področju in pri dolgotrajni oskrbi), se bo omenjeni delež povečeval in iztiskal druge ukrepe.

Na strukturo in višino izdatkov na področju socialne in zdravstvene politike je mogoče vplivati dolgoročno, predvsem pa s spreminjanjem zakonodaje in učinkovitejšim izvajanjem storitev in naložb.

2. SKLEP IN PRIHODNJI KORAKI

Iz analize vidimo, da je ne glede na cilje (nove strategije, ki so se oblikovale po letu 1995) struktura izdatkov skozi leta ostajala več ali manj enaka. Pri iskanju večjega prostora za razvojne politike se zato jasno kaže potreba po bolj sistematičnem spremljanju razvojnih politik in strukturnih ukrepov ter upoštevanju javnofinančnih možnosti na eni strani in neposredno povezavo razvojnih dokumentov oz. politik in programov s proračunom na drugi strani. Pri tem se postavljajo vprašanja, kakšen naj bo obseg javnih financ, kakšna naj bo struktura izdatkov ter predvsem kakšen naj bo proces določanja prednostnih nalog, načrtovanja, izvajanja, spremljanja in vrednotenja.

Pri tem je proces verjetno najpomembnejši, saj nanj vpliva zelo veliko eksogenih in endogenih dejavnikov, ne glede na to kakšno gospodarsko politiko izvajamo. Vse preveč dejavnikov namreč jemljemo za ekosogene, na katere ne moremo vplivati, kakršni so politični, socialni in demografski dejavniki, tako pa vplivamo na togost prilagajanja izdatkov. Primer so z zakoni dane pravice, ki jih ne moramo zmanjšati brez ustreznih strukturnih sprememb. Ker je izvedba spremembe težka, je preprosteje zniževati izdatke za ukrepe, na katere lahko neposredno vplivamo (spodbude za tehnološki razvoj ...). Ravno zato je proces zelo pomemben, saj je treba doseči soglasje glede ciljev in opredeliti merila za določanje programskih prioritete, s tem pa povezati

potrebne strukturne in institucionalne spremembe. Prepričani smo, da je to mogoče le z ustreznim sistemom spremljanja in vrednotenja ter z jasnim in preglednim postopkom priprave programskih dokumentov in proračuna.

Zagotovo se bo s programsko usmerjenim proračunom povečala učinkovitost javnih financ, ne da bi ostro zniževali javno porabo, izdatki pa se bodo jasneje povezali z dejavnostmi in cilji. To je bilo doseženo z uvedbo fiskalnega pravila, novo razvojno programsko klasifikacijo in določanjem prioritete. Začelo se je, zdaj je treba nadaljevati novo prakso, torej v naslednjem letu zagotoviti, da se zgornja meja odhodkov ne bo spreminjala, ter natančno opredeliti ukrepe in projekte znotraj dejavnosti. Prav tako je treba omogočiti spremembe proračunskih postavk in natančno določiti postopek postavljanja prioritete, hkrati pa prilagajati sistem temu, da se bodo stroški upravljanja in izvajanja obvezno začeli povezovati s stroški ukrepov in projektov. Postaviti pa je treba tudi sistem merjenja uspešnosti in učinkovitosti posameznih politik ter omogočiti zniževanje izdatkov za manj uspešne ukrepe.

Dolgoročno oziroma do uvedbe nove strategije leta 2013 pa je treba narediti večje korake.

Z merjenjem učinkovitosti oziroma vrednotenjem je treba spoznati, kaj lahko ukrepi posameznih politik dosežejo, katere cilje uresničujejo, koliko sredstev zahtevajo, stroškov povzročajo ter kako naj bodo oblikovani in izvedeni, da bodo imeli kar največji vpliv in stroškovno učinkovitost. Glede na ta vprašanja in čas je treba določiti, katero metodo vrednotenja bomo izbrali za posamezno politiko in programe. V vsakem primeru je treba ponovno opredeliti »teoretične« učinke posameznih ukrepov (podprogramov) na cilje in vzročno-posledične povezave, kar se bo izkazovalo s programskimi kazalniki.

Za doseganje tega predlagamo, da se razvije t. i. ciljno naravnano vrednotenje politik (Schimid, 1997). S tega vidika je treba zagotoviti analizo politik, vplivov in procesov ustvarjanja in izvajanja. Zato so potrebni primeren sistem spremljanja in razviti kazalniki, kar je v bistvu evidenca razvojnih dokumentov. Za razvoj ustreznih kazalnikov je prvi pogoj, da pri sestavljanju programov jasno zastavimo cilje, več pozornosti namenimo dosežkom programov, upoštevamo administrativne omejitve, ustrezno jasno opredelimo kazalnike na ravni programa in zagotovimo način poročanja.

Ciljno naravnano vrednotenje mora biti celovito z možnostjo uporabe različnih metodologij, ki gredo globlje od tehnik, uporabljenih za splošno spremljanje:

- Pomembna metoda je denimo primerjava ravnanja in uspešnosti z eksperimentalnimi ali neeksperimentalnimi raziskavami.

- Potem so tu primerjave, ki temeljijo na času (primerjava serij longitudinalnih podatkov za obdobje pred programom in po njem) ter dovoljujejo sistematično analizo in ocene vplivov na udeleženca in kontrolo neopazovanih rezultatov programa.
- Sistematična prostorska in časovna primerjava držav nam bo omogočala ugotavljanje in ocenjevanje sorazmernih učinkov posameznih pristopov in politik za doseganje enakih ali podobnih političnih ciljev.
- Veliko držav meri učinkovitost z delovno storilnostjo v javnem sektorju (primerjava indeksov, kazalnikov k ciljem usmerjenega proračuna). V ta namen se večinoma uporabljajo kazalniki IMD in WEF ter širši po metodologiji Evropske komisije (LIME group, QPF group) in OECD.
- Vrednotenje procesov odgovarja na vprašanje, kako programi delujejo ter dokumentirajo procese in dejavnosti, ki jih opravljajo izvajalci storitev. Pomagalo bo ugotoviti težave pri izvajanju in strategije za njihovo odpravo. Predmet vrednotenja je analiza oblikovanja in izvajanja politik ter poizvedba po sistematičnih povezavah med obstoječimi politikami in njihovimi učinki. Zato je njegov osnovni cilj ugotoviti kar najboljšo sestavo procesa izvajanja.

Pri vrednotenju velikokrat naletimo na problem podatkov in nezmožnost sledenja posameznikov v daljšem obdobju, kar slabo vpliva na rezultate. V ta namen je treba podrobno razdelati sistem poročanja in zbiranja podatkov iz različnih virov. Zavedati se moramo, da so ukrepi oziroma projekti (dejavnosti na ravni podprogramov) pogosto zelo raznovrstni, zasidrani in administrativno odvisni od različnih vplivov na posamezne dejavnike in od medsebojno povezanih ciljev, ki si lahko nasprotujejo. Zato je vrednotenje politik težka naloga, poleg vseh informacij mora upoštevati denimo še kontekst programov. Dodaten zaplet nastane, ker teh dejavnikov velikokrat ne moremo meriti. Na primer, neposredni stroški programa so znani, medtem ko imamo pri posrednih stroških težavo z razporeditvijo po nosilcih, o alternativnih stroških pa nimamo podatkov.

Predlog je zahteven, vendar je cilj izdelati sistem, ki bo omogočal, da se bo osnovno spremljanje učinkov lahko izvajalo sproti, druge metode pa različno in tudi z neodvisnimi institucijami. Ob že doseženem je treba za izpopolnitev sistema razvojnega načrtovanja, spremljanja in vrednotenja izvesti vsaj:

- osredotočenje sredstev za isti namen na razvojne podprograme,
- opredelitev programskih kazalnikov (vzročno-posledične povezave),
- določitev sistema poročanja,
- oblikovanje modelov vrednotenja (po posameznih politikah in povezava v skupni model),
- postavitev sistema usklajevanja prioritet,

- dograditev začetega novega sistema priprave proračuna,
- zagotovitev delitve sredstev na programske izdatke in administrativne stroške,
- dograditev informacijskega sistema za podporo,
- dosledno izpeljavo programskega proračuna v smeri opredelitve stroškovnih mest in nazadnje
- posodobitev javne uprave.

Viri in literatura:

Barrios, S., Pench, L., in Schaechter, A.: The quality of public finances and economic growth: proceedings to the annual Workshop on public finances, occasional paper, marec 2009.

Brumby, J., Van Eden, H., in Joyce, P., Slovenia, Performance Information to support Better Budgeting, IMF, oktober 2004.

Currstine, T., Lonti, Z., in Joumard, I.: Improving public sector efficiency: Challenges and opportunities, 2007.

Erker, R., Kavaš, D., Kovačič, A., in Stanovnik, T.: Merjenje in vrednotenje razvojne politike, Zaključno poročilo, Inštitut za ekonomska raziskovanja, september 2008.

Blaine Liner, E., Doonesbury, P., in Vinson, E.: State approaches to governing for- result and accountability, the non-partisan urban institute, december 2000.

Mezzotints, V., in Sewald, J., Budgetary Reform in Austria: Towards tighter coupling within the financial and management system, BMF, Federal Ministry of Finance, Working Paper 3, Dunaj, 2008.

Murn, A., Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade, Delovni zvezek št. 14/2008, let. XVII, UMAR, Ljubljana 2008.

OECD, Government at a Glance 2009, OECD, 2009

OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, OECD, 2007.

OECD, Sequencing and pricing of performance budgeting reforms: Summary of the 5th annual meeting of the SBO network on performance and results, OECD, oktober 2008.

Schick, A., and the OECD senior budget officials: Evolutions in Budgetary practice. OECD 2009.

Schimid, G. (1997). Process Evaluation: Policy Formation and Implementation. V: Schmid, G., O'Reilly, J., in Schoemann, K. International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation. Edward Elgar, MA, ZDA.

Scott, G.: Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting, International Conference on Performance Budgeting, Mexico City, junij 2008.

Tanzi, V., in Schuknecht, L.: Public spending in 20th century, A global perspective, Cambridge University Press, 2000.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/2007).

World Bank Public Expenditure Management Handbook 1998.

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15781_en.pdf.

Priloga 1: **Matrika logičnega okvira**

Matrika okvira

Razvojna politika

Razvojni program

Razvojni podprogram

	LOGIKA ZA POBUDO	KAZALNIKI	VIRI INFORMACIJ IN NAČIN PREVERJANJA	POGOJI – PREDVIDEVANJE
Splošni cilj	Kateri so cilji projekta?	Ključni kazalniki, povezani s splošnim ciljem.	Določen vir informacije in metodologija.	//
Specifični cilji	Kateri je posebni cilj, ki ga moramo doseči?	Kateri kazalniki jasno kažejo, da smo dosegli cilj?		Vprašanje odvisnosti specifičnega cilja do od splošnega: katere dejavnike in pogoje je treba ustvariti, da se lahko cilj uresniči. Določiti je treba tudi tveganje – dejavnike tveganja.
Pričakovani rezultati	Naštete pričakovane rezultate.	Kazalniki, povezani z rezultatom, vložkom ...		Povezanost rezultatov s cilji projekta: kateri so dejavniki (splošni), ki bodo omogočili, da se rezultati dosežejo po načrtu.
Dejavnosti	Katere so ključne dejavnosti, ki jih je treba izvesti, in po katerem vrstnem redu, da dosežemo rezultate – dejavnosti naj bodo razvrščene po rezultatih.	Kazalnike razvrstite po dejavnostih (vložek, kazalniki).		Dejavnosti in rezultati: določijo se osnovni pogoji za začetek projekta.