
Maja BUČAR*

UPOŠTEVANJE NAČELA SKLADNOSTI POLITIK ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ V SLOVENIJI Z VIDIKA URESNIČEVANJA AGENDE 2030**

Povzetek. *Načelo skladnosti politik za razvoj je pri zagotavljanju učinkovitega mednarodnega sodelovanja navzoče že dalj časa. S sprejetjem Agende 2030 in ciljev trajnostnega razvoja (CTR) pa se je načelo razširilo na skladnost politik za trajnostni razvoj in zajelo tudi skladnost notranjih politik posameznih držav. OECD je oblikoval priporočila državam glede uresničevanja načela skladnosti politik za trajnostni razvoj. Članek analizira izbrane slovenske strateške dokumente, ki lahko pomembno vplivajo na slovenski razvoj in posledično tudi za doseganje CTR. Analiza temelji na objavljenih, tj. javno dostopnih besedilih in informacijah o izvajanju strateških dokumentov. Ugotavljamo, da – kljub poznavanju načela skladnosti politik in zapisom načela v strateških dokumentih – v praksi koordinacije, spremljanja in vrednotenja ukrepov ter udejanjanja načela skladnosti politik ni zaznati.*

Ključni pojmi: *načelo skladnosti politik za trajnostni razvoj, Agenda 2030, Strategija razvoja Slovenije 2030.*

UVOD

Načelo skladnosti politik se je uveljavilo v okviru razprav o učinkovitosti mednarodne razvojne politike. Največ pozornosti se je namenjalo preprečevanju neskladnosti med različnimi politikami v državah donatoricah, kjer so

* Dr. Maja Bučar, zaslužna profesorica in znanstvena svetnica, Center za mednarodne odnose, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, Slovenija, maja.bucar@fdv.uni-lj.si.

** Izvirni znanstveni članek.

Članek, oddan februarja 2024, je nastal v okviru raziskovalnega dela Programske skupine Slovenija in njeni akterji v mednarodnih odnosih in evropskih integracijah ter CRP V5-2376 Skladnost politik za (trajnostni) razvoj – presoja učinkov slovenskih nacionalnih politik na države v razvoju in na trajnostni razvoj RS – ARIS.

DOI: 10.51936/tip.61.3.707

učinkovitost mednarodne razvojne politike pogosto zmanjševale notranjepolitične odločitve na različnih področjih (npr. OECD 2005; EU 2005; Hoebink 2004; Picciotto 2005). Države se je tako pozivalo, da skrbijo za skladnost svojih politik, in s tem zagotavljajo, da vse politike sledijo skupnemu cilju mednarodnega razvojnega sodelovanja: prispevati k razvoju v manj razvitih državah, kamor se usmerja razvojna pomoč¹.

Po sprejetju sedemnajstih Ciljev trajnostnega razvoja (CTR),² ki jih opredeljuje Agenda 2030 za trajnostni razvoj (OZN 2015), se je pomen zagotavljanja skladnosti politik še povečal. CTR namreč zajemajo široko paleto zelo zahtevnih nalog za skupno prihodnost, od zmanjševanja revščine in neenakosti, do zaščite okolja in biodiverzitete. Hkrati so se države zavzele za intenzivnejše mednarodno razvojno sodelovanje, pa tudi za prenos CTR v lastne razvojne strategije in politike. Prav kompleksnost CTR na številnih medsebojno povezanih področjih zahteva skladnost politik, v kolikor se želi optimizirati njihovo uresničevanje.

Zagotavljanje skladnosti politik za trajnostni razvoj tako ni več pomembno zgolj za področje mednarodnega razvojnega sodelovanja, ampak je ključnega pomena tudi za skladno delovanje na področju nacionalnega razvoja in politik na različnih področjih. Na primer, zahtevne okoljske cilje, ki si jih zastavijo posamezne države ali regije, je nujno uskladiti tudi s cilji na področju kmetijske in industrijske politike, doseganje CTR lahko pomembno podpre nacionalna raziskovalna in inovacijska strategija itd.

Opredelitev načela skladnosti politik za razvoj se je pri OECD spremenila (OECD 2014a) in ne postavlja več v ospredje zgolj mednarodnega razvojnega sodelovanja:

Skladnost politik je sistematično promoviranje medsebojno usklajenih aktivnosti politik med državnimi organi in agencijami, da se tako ustvarjajo sinergije za doseganje zastavljenih ciljev.

Ob taki opredelitvi se zastavlja vprašanje, kako uspešne so države pri sledenju načela skladnosti politik ob načrtovanju svojih sektorskih strategij in politik. Ali se je načelo uveljavilo pri pripravi strateških dokumentov, se njegovo izvajanje spremlja in vrednoti, kje so ovire pri udejanjanju skladnosti politik? Pričakujemo, da lahko spoštovanje načela skladnosti politik prinaša pomembne rezultate pri doseganju CTR in s tem prispeva k implementaciji Agende 2030. Slovenija se je zavezala spoštovati principe skladnosti politik na področju mednarodnega razvojnega sodelovanja (Strategija MRS), v svojo nacionalno razvojno strategijo (SRS, 20) je vgradila doseganje CTR. Za uresničevanje te strategije in tudi v luči

¹ Izraz razvojna pomoč je v strokovni literaturi zamenjal izraz sredstva za razvojno sodelovanje, a v praksi, pa tudi v številnih dokumentih še vedno pogosto srečamo izraz pomoč. Še koordinacija nevladnih organizacij CONCORD letno objavlja t. i. AidWatch, v katerem prikazuje raven sredstev, ki jih za razvojno sodelovanje namenjajo države članice EU. Več na: <https://aidwatch.concordeurope.org/>.

² Za več glej <https://sdgs.un.org/goals>.

optimizacije implementacij vseh drugih politik je skladnost politik osrednjega pomena.

Z analizo izbranih osrednjih strategij, ki jih je opredelila država, bomo preverili, v kakšni meri se sledi načelu skladnosti politik in kako notranja (ne)skladnost politik prispeva k realizaciji CTR. Med analizirane strategije smo uvrstili Strategijo razvoja Slovenije, Slovensko industrijsko strategijo (SIS), Strategijo pametne specializacije (SPS) ter Načrt okrevanja in odpornosti (NOO). Analiza poleg ciljev posamezne strategije zajema tudi pokazatelje, s katerimi se spremlja njihovo uresničevanje. Poleg izbranih ima Slovenija še niz drugih sektorskih strategij in politik, vključno s strategijo mednarodnega razvojnega sodelovanja. V prihodnje bi bilo smiselno na podoben način analizirati tudi druge politike z ambicijo oblikovanja orodij za sprotno preverjanje skladnosti politik.

Članek najprej predstavi načelo skladnosti politik za trajnostni razvoj (policy coherence for sustainable development – PCSD) ter različne opredelitve skladnosti. V nadaljevanju bomo predstavili uresničevanje skladnosti politik za trajnostni razvoj glede na prostovoljna poročila o uresničevanju CTR. Poročila je Slovenija pripravila v skladu z navodili Platforme za trajnostni razvoj v letih 2017 in 2020. Osrednji del članka je analiza skladnosti izbranih politik, ki jih je v zadnjih letih oblikovala država. Zanima nas, ali se je načelo skladnosti politik zasledovalo pri njihovem načrtovanju, spremljanju in načinu vrednotenja in kako se njihove vsebine vključujejo v doseganje CTR. V sklepnem delu sledi ocena skladnosti oziroma neskladnosti politik.

NAČELO SKLADNOSTI POLITIK ZA (TRAJNOSTNI) RAZVOJ

Načelo skladnosti politik za razvoj je instrument, ki je bil oblikovan s ciljem izboljšanja učinkovitosti mednarodnega razvojnega sodelovanja v okviru mednarodnih organizacij in njihovih držav članic. Pomeni politični³ okvir za prepoznavanje interakcij med različnimi sektorskimi politikami, ki bodisi spodbujajo bodisi krepijo cilje razvojnih politik (Hydén 1999; Koff, Challenger in Portillo 2020, 1). V razvojni literaturi se pojavljajo različne opredelitve načela vse od 90. let 20. stoletja (Hoebink 2004; Gabel 2007; Barder 2013; Carbone in Keijzer 2016; Mackie et al. 2017) kot prizadevanje za zagotovitev, da cilji in rezultati nacionalnih razvojnih politik ne bodo oslabljeni z drugimi nacionalnimi politikami in da bodo slednje podpirale razvojne cilje, kjer bo to le mogoče (OECD 2005, 26).

Največ pozornosti se je tako v okviru znanstvenih analiz načela skladnosti kot v analizah različnih organizacij⁴ namenjalo vprašanju neskladnosti, saj se je želelo ogniti negativnim dogajanjem, ko so poteze znotraj ene politike močno

³ V orig. *policy*.

⁴ Evropska komisija je že leta 2005 sprejela odločitev o rednem spremljanju skladnosti politik za razvoj. Tako je 2007 objavila prvo poročilo o skladnosti politik *EU Report on Policy Coherence for Development*: {COM(2007)545 final}. Z 2019 se je zaključilo pripravljanje poročil vsake dve leti in prešlo na poročanje na štiri leta, osredinjeno na uresničevanje CTR.

okrnile domet razvojne politike. Med področji, na katerih se je ugotavljalo največ problemov, so bile kmetijska politika, mednarodna menjava, politika na področju ribištva itd.

Poleg negativnih učinkov, do katerih so pripeljale različne oblike neskladnosti politik, je vsaj tako pomemben potencialni pozitivni vpliv skladnosti politik, pri katerem se prav s povezovanjem z drugimi politikami lahko dosežejo ali celo presežejo cilji razvojne politike (Ashoff 2005, 12). Govorimo lahko o potencialni pozitivni sinergiji med politikami, kar v razvojnem smislu pomeni, da vse relevantne politike prispevajo in se medsebojno krepijo za doseganje razvojnih ciljev (Bučar 2010). Koncept pozitivne sinergije lahko razširimo tudi na načelo skladnosti politik za trajnostni razvoj, pri čemer si država (ali drug akter) prizadeva, da so cilji in instrumenti ene politike oblikovani tako, da pripomorejo tudi k doseganju ciljev na drugem povezanem področju CTR. Tak nazoren primer je lahko povezanost znanstveno-tehnološke politike z razvojno politiko na področju gospodarstva.

Za uveljavitev načela skladnosti je ključnega pomena razumevanje načela in koristi, ki jih lahko država ima, če svojo razvojno politiko usklajuje z drugimi politikami in obratno. Ne samo da redno in dosledno spremljanje učinkov, ki jih imajo lahko določene notranje politike za države v razvoju, prepreči negativno delovanje, ampak ima tak sistematičen nadzor lahko tudi multiplikacijski pozitivni učinek.

Ob oblikovanju izhodišč za uresničevanje CTR se pri opredelitvi načela skladnosti politik vse bolj uveljavlja razumevanje, da skladnost politik ni več razumljena kot samostojen princip, vezan zgolj na mednarodno razvojno sodelovanje, ampak postaja ključni element v sklopu delovanja EU za uresničevanje Agende 2030 in CTR. EU tako v svojem zadnjem poročilu o skladnosti politik za razvoj (EU. 2019; Policy Coherence for Development 2019, EU Report, 11) ugotavlja, da imajo nekatere politike pomemben vpliv na doseganje CTR oziroma obratno, da lahko ob notranji neskladnosti celo izničijo dosežke na določenih področjih. Uresničevanje načela skladnosti politik za trajnostni razvoj tako predpostavlja sistematično zbiranje informacij o naravi in obsegu vplivov posameznih politik, tako da se minimizirajo neskladnosti in, kjer je to mogoče, zagotovijo sinergije med politikami, ki imajo dokazljiv vpliv na trajnostni razvoj znotraj nacionalnih okvirov in v mednarodnem prostoru.

Tako zdaj uveljavljena definicija načela skladnosti politik izpostavlja, da je bistvo skladnosti politik za trajnostni razvoj vključevanje razsežnosti trajnostnega razvoja v domače in mednarodno oblikovanje politik – s ciljem pospešenega celostnega izvajanja Agende 2030. Uveljavitev načela skladnosti lahko omogoči pospeševanje sinergij ekonomskih, družbenih in okoljskih politik. Z usklajevanjem ciljev notranje politike z mednarodno prizanimi cilji trajnostnega razvoja načelo skladnosti politik prispeva k realizaciji slednjih (OECD 2019). Hkrati skladnost notranjih politik omogoča celovitejše in hitrejšo doseganje razvojnih ciljev države na različnih področjih.

Načelo skladnosti politik za trajnostni razvoj (policy coherence for sustainable development – PCSD) se od načela skladnosti politik za razvoj (policy coherence for development – PCD) razlikuje predvsem v tem, da je slednje pravno zavezujoča norma za EU in države članice,⁵ obe skupaj pa krepi institucionalni značaj skladnosti politik za razvoj (Le Blanc 2015; King 2016). V številnih družbah smo priča povečanju ekonomske in socialne neenakosti, saj je vpliv sedanje gospodarske rasti nesorazmerno velik za revne in ranljive skupine. Tudi zato je promocija agende trajnostnega razvoja na podlagi skladnosti politik, ki jo zagotavljajo transparentne, vključujoče in odgovorne institucije, pot do izgradnje boljše družbe.

Izvajanje načela skladnosti politik za trajnostni razvoj predpostavlja celovito koordinacijo pri oblikovanju, izvajanju in spremljanju politik na vseh področjih, povezanih s trajnostnim razvojem. Novi koncept načela skladnosti politik lahko ponazorimo tudi z odnosom OECD do načela skladnosti: če se je skladnost politik za razvoj obravnavala pred CTR v okviru tematskega sklopa »Razvoj«, jo danes najdemo v tematskem sklopu javnih politik (Public governance).⁶

Priporočila državam za izvajanje načela skladnosti politik za trajnostni razvoj, ki jih je OECD (2014a) oblikoval za učinkovitejše uresničevanje Agende 2030, so razdeljena na tri sklope:

- a) Vizija in vodenje:
 - Politična zaveza in vodenje
 - Strateška dolgoročna vizija
 - Integracija politik
- b) Povezanost politik
 - Koordinacija na ravni celotne vlade (pristop »whole of the government«)
 - Vključevanje subnacionalne ravni
 - Vključevanje deležnikov
- c) Učinek
 - Policy in finančni učinek
 - Spremljanje, poročanje in vrednotenje.

Skladnost politik za trajnostni razvoj naslavlja problem segmentirane in razdrobljene politike po različnih vladnih resorjih, saj predpostavlja koordiniran pristop, ki lahko privede do sinergijskih učinkov horizontalno znotraj CTR. Za oblikovalce politik je lahko tudi uporaben instrument za preprečevanje oblikovanja takih domačih politik, ki bi ovirale doseganje CTR. Tako lahko preverimo, ali načrtovani ukrepi v okviru enega cilja spodbudno vplivajo tudi na doseganje drugega (drugih) ciljev. Preprečimo lahko, da bi doseganje enega cilja oviralo

⁵ Načelo skladnosti politik za razvoj vsebujeta Maastrichtska (<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/sl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>) in Lizbonska pogodba (<https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/sl/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>) o EU.

⁶ Policy coherence for sustainable development - OECD.

napredovanje na področju drugega cilja.⁷ Spremljanje izvajanja načela skladnosti politik za trajnostni razvoj opozarja tudi na vpliv, ki ga imajo lahko politike znotraj ene države na druge: od uvajanja subvencij na določene proizvode (npr. subvencije za uporabo fosilnih goriv) ali uvajanja strožjih okoljskih standardov (npr. Zeleni dogovor EU). Taki ukrepi lahko zamajajo mednarodno trgovino, vplivajo na globalno okolje itd., zato je spremljanje (ne)skladnosti politik pomembno za vse akterje.

Dosledno izvajanje načela skladnosti politik za trajnostni razvoj zahteva od oblikovalcev politik sodelovanje in nov, inovativen pristop z več usklajevanja in vključevanjem deležnikov na različnih ravneh. Namesto da se strategije in ukrepi za njihovo uresničevanje oblikujejo znotraj posameznih resorjev, je treba zagotoviti celovit in pregleden pristop, ki upošteva določeno hierarhijo ciljev nacionalnega razvoja in hkrati uresničuje celostni vladni pristop (*whole of the government approach*).

SLOVENIJA, CTR IN SKLADNOST POLITIK ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ

Slovenija je že ob vstopu v EU in pri oblikovanju svoje prve strategije za mednarodno sodelovanje vgradila skladnost politik za razvoj v svoj sistem razvojne pomoči. Hkrati smo se že takrat zavedali, da bo izvajanje principa skladnosti politik za razvoj zahtevno. Tako avtorji predloga Resolucije izpostavljajo:

Poseben napor pa mora Slovenija vložiti na področju skladnosti razvojnih ciljev oziroma upoštevanju le-teh pri oblikovanju rešitev na področju drugih politik. Dosedanja praksa ne potrjuje poznavanje principa skladnosti, saj smo pogosto priča, ko na področju drugih politik (npr. trgovinska, kmetijska, migracije) Slovenija zastopa stališča, ki niso v skladu s cilji mednarodnega razvojnega sodelovanja. Delno lahko tako obnašanje pojasnimo s slabim poznavanjem vsebin in še nedorečenih usmeritev na področju razvojnega sodelovanja, čemur botruje tudi relativno skromna politična podpora temu področju. (Mrak, Bučar, Kamnar 2007, 57)

Z vstopom med članice OECD DAC smo svojo zavezo skladnosti politik ponovili, a nas je kljub temu v prvem poročilu o izvajanju razvojnega sodelovanja (OECD 2011) skupina ocenjevalcev opozorila, da je to eno od zelo pomembnih področij, kjer še ne skrbimo v zadostni meri za skladnost. Poročilo ugotavlja, da je za spodbujanje večje skladnosti politik potrebno razviti tri glavne elemente: politično zavezo, koordinacijski mehanizem za politike ter sistem spremljanja, analiziranja in poročanja.

Če bi sodili po besedilu v prvem prostovoljnem poročilu o uresničevanju CTR (VNR 2017), se je Slovenija zavedala nujnosti razvoja vseh treh elementov.

⁷ Tako lahko na primer povečana intenzivnost kmetijstva za zmanjševanje lakote (CTR 2) privede do hitrejših izgub biodiverzitete in poslabša naravne ekosisteme (CTR 15).

V tem Poročilu se namreč izpostavlja, da se je v začetku 2017 vzpostavila stalna medministrska delovna skupina na področju razvojnih politik, ki bo skrbela za skladnost politik in reševala potencialna nasprotja. Skupino naj bi vodila Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, v njej pa naj bi sodelovala po dva predstavnika vsakega ministrstva, ki bi znotraj teh delovala tudi kot osrednja točka za koordinacijo CTR (VNR 2017, 10). Dokument tudi izpostavlja nujnost, da se celovito ravnanje vlade in njena zaveza CTR pretvori v konkretne in skladne ukrepe na lokalni, nacionalni in mednarodni ravni, za kar je potrebna jasna politična zaveza. Ta je ključna za doseganje skladnosti politik za uresničevanje CTR. Prav tako je nujno o pomenu CTR ozavestiti vse enote, ne le osrednje koordinacijske točke. Še posebej se morajo vsi tisti, ki so odgovorni za oblikovanje, izvajanje in vrednotenje politik, zavedati povezujoče narave Agende 2030 in njenega pomena ne le za mednarodni prostor, ampak tudi za notranji, lastni razvoj.

V času prvega prostovoljnega poročanja se je pripravljala tudi dolgoročna Strategija razvoja Slovenije (SRS). Zato se v Poročilu izpostavlja, da bo prav nastajajoča SRS pomembno prispevala k uresničevanju CTR, saj bodo nacionalni cilji tesno povezani s CTR oziroma se bo prav prek nacionalnih ciljev ponotranjilo mednarodno agendo – namesto splošnih načelnih ciljev, ki jih opredeljuje na mednarodni ravni Agenda 2030, naj nacionalni dokument ustrezno »prevede« le-te v cilje, ki so po meri razvojni ravni in potrebam nacionalnega okolja. Tako se navaja, da bo skladnost politik za trajnostni razvoj preverjana na vsakem koraku oblikovanja Strategije razvoja Slovenije (VNR 2017, 67). Uresničevanje CTR na nacionalni ravni bo letno sistematično spremljano skupaj z drugimi razvojnimi cilji. 86 kazalnikov, ki jih je oblikovala EU in jih spremlja tudi Statistični urad RS, meri napredek pri uresničevanju CTR.

Drugo prostovoljno poročilo 2020 (VNR 2020) je nastalo, ko je Slovenija že imela SRS 2030. SRS 2030 in VNR 2020 izpostavljata skladnost razvojnih politik kot osrednji element za uspešno mobilizacijo vseh potencialov in kapacitet za trajnostni razvoj. VNR 2020 tako izpostavlja:

Ključnega pomena je namreč, da so politike med seboj usklajene in si tako družno prizadevajo za uravnotežen trajnostni razvoj, ki hkrati enakovredno upošteva socialno, ekonomsko in okoljsko razsežnost slednjega. (VNR 2020, 91)

Poročilo sledi navedbam v SRS 2030 glede izvedbenih organov in koordinacije med ministrstvi. Poročilo tudi navaja, da bo dedicerana spletna stran, namenjena uresničevanju Agende 2030, tekoče objavljala ključne podatke tako o kazalnikih kot drugih relevantnih informacijah. Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, ki je bila ob objavi VNR 2020 odgovorna za koordinacijo, bo zbirala priporočila vseh akterjev in hkrati tudi skrbela za spremljanje uresničevanja. Žal se to v praksi ni uresničilo, saj se stran ne posodablja, kar se je očitno

»ustavilo« po oddaji prostovoljnega poročila 2020.⁸ Kljub spremembam v vladi in prenosu pristojnosti za Agendo 2030 na Ministrstvo za javno upravo tega na vladnih spletnih straneh⁹ ni zaznati.

Ker se še posebej drugo prostovoljno poročilo poziva na SRS 2030 glede izvajanja uresničevanja načela skladnosti nacionalnih ciljev razvoja s hkratnim doseganjem Agende 2030, v nadaljevanju analiziramo uveljavitev načela skladnosti v SRS 2030.

NAČELO SKLADNOSTI POLITIK ZA TRAJNOSTNI RAZVOJ V SLOVENSКИH STRATEŠKIH DOKUMENTIH

Strategija razvoja Slovenije 2030

Strategija razvoja Slovenije 2030 (SRS 2030) je Vlada RS sprejela 7. decembra 2017 na svoji 159. redni seji. Strategija opredeli vizijo razvoja države in določi tudi osrednji dolgoročni cilj: zagotoviti kakovostno življenje za vse (SRS 2030, 17). V ta namen se je, po oceni avtorjev SRS, na podlagi obširne javne razprave, oblikovalo dvanajst razvojnih ciljev.

Posebno poglavje SRS 2030 je namenjeno prav izvajanju in spremljanju Strategije (49–53). Na prvem mestu se v tem poglavju izpostavlja nujnost skladnosti razvojnih politik. Tako se ugotavlja, da »razvojne politike obsegajo nabor razvojnih programov in ukrepov, ki se medsebojno povezujejo za uspešno doseganje zastavljenih razvojnih ciljev«. Za uresničevanje slednjega pa sta

potrebni celovitost politik na nacionalni ravni ter usklajena vzpostavitev finančnih in vsebinskih okvirov. Za večjo skladnost razvojnih politik bo treba v prihodnje vzpostaviti boljše mehanizme horizontalnega in večnivojskega sodelovanja, povezovanja vsebin, razumevanja presečnih tematik ter centralnega načrtovanja, izvajanja in spremljanja teh politik. Prav tako je pomembno usklajevanje domačih in mednarodnih razvojnih ciljev.

(SRS 2030, 49)

V nadaljevanju poglavja je podrobno opisan postopek izvajanja SRS, vključno s potrebnimi koordinacijskimi mehanizmi, vsebinskimi in finančnimi okvirji (štiriletni državni program razvojnih politik), medresorsko usklajevanje (ki bo skrbelo tudi za skladnost politik!) ter način spremljanja uresničevanja SRS. Priloga SRS vključuje tudi seznam 30 kazalnikov z začetno in ciljno vrednostjo, ki naj bi bili osnova za vrednotenje uresničevanja SRS (56–60).

Uresničevanje SRS 2030 spremlja s kar 69 kazalniki vsako leto Urad za makroekonomske analize in razvoj (Umar) v svoji publikaciji Poročilo o razvoju.

⁸ Stanje 9. 5. 2024.

⁹ Na spletni strani <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/uresnicevanje-agende-2030/> je zadnja sprememba datirana 24. 1. 2023.

Zadnje poročilo je Umar pripravil leta 2023 (Umar 2023). Osnovna sestava poročila sledi petim strateškim usmeritvam (glavna poglavja poročila), ki jih je strategija opredelila kot ključne za doseganje osrednjega cilja strategije, tj. kakovostnega življenja za vse:

- a) visoko produktivno gospodarstvo, ki ustvarja dodano vrednost za vse,
- b) učenje za in skozi vse življenje,
- c) vključujoča, zdrava, varna in odgovorna družba,
- č) ohranjeno zdravo naravno okolje,
- d) visoka stopnja sodelovanja, usposobljenosti in učinkovitosti upravljanja.

Uresničevanje razvojnih ciljev se v poročilu spremlja v okviru tistih strateških usmeritev, s katerimi se vsebina razvojnega cilja najbolj povezuje, čeprav lahko posamezni razvojni cilji prispevajo k uresničevanju več strateških usmeritev (Umar 2023, 21). Tridesetim kazalnikom uspešnosti, za katere so v SRS določene ciljne vrednosti za leto 2030, so dodani kazalniki spremljanja, ki prinašajo podrobnejši pregled gibanj na posameznih področjih.

Primerjava kazalnikov, ki jih za Slovenijo glede doseganja CTR spremlja SURS na podlagi Eurostata, s tistimi, ki jih je izbrala ekipa Umarja, pokaže, da je od 69 kazalnikov 16 enakih, 11 pa podobnih. Zakaj se je država odločila za ločeno spremljanje doseganja CTR in spremljanje SRS 2030, ki naj bi v veliki meri zasledovala CTR in sta vsaj na načelni ravni obe politiki dovolj skladni, ni jasno. Še bolj skrbi, da ni več aktivnega spremljanja uresničevanja ne ene ne druge, vsaj ne v dokumentih ali spletnih straneh, ki bi bili dostopni javnosti.

Kritično oceno uresničevanja SRS 2030 je v letu 2021 pripravilo Računsko sodišče (Računsko sodišče 2021, 39). V svojem poročilu se dotakne tudi vprašanja skladnosti razvojnih politik, pri čemer najprej ponovi zaveze, zapisane v sami SRS,¹⁰ potem pa opozori na ključno pomanjkljivost:

Pomanjkljivo pa je po naši oceni obvladano tveganje veljavnosti Strategije 2030. Strategija 2030 je namreč dokument vlade, sprejet s sklepom vlade, kar pomeni, da so njena veljavnost, vzpostavitev sistema uresničevanja in njeno uresničevanje lahko odvisni od volje vsakokratne vlade. Ocenjujemo, da taka pravna narava Strategije 2030 predstavlja veliko šibkost. Dolgoročni razvoj države in družbe bi po naši oceni moral biti predmet širšega konsenza in hkrati zaveza na ravni državnega zbora kot najvišjega predstavniškega telesa v državi, ki bi tudi bdela nad njegovim uresničevanjem.

¹⁰ »Skladnost razvojnih politik je v Strategiji 2030 in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja predstavljena kot predpogoj za uspešno doseganje zastavljenih razvojnih ciljev, ki zahteva integrirano razvojno načrtovanje. Za to naj bi bilo treba vzpostaviti boljše mehanizme horizontalnega in večnivojskega sodelovanja, povezovanja vsebin, razumevanja presečnih tematik ter centralnega načrtovanja, izvajanja in spremljanja teh politik. Pomembno je tudi usklajevanje domačih in mednarodnih razvojnih ciljev.« Revizijsko poročilo 2021.

Čeprav so na ravni države veljavni dokumenti in predpisi,¹¹ ki določajo potrebne dokumente razvojnega načrtovanja in način njihovega uresničevanja ter povezanost SRS 2030 s cilji na ravni izvajanja in na mednarodni ravni, Računsko sodišče ugotavlja, da v nobenem predpisu niso opredeljeni kriteriji za razlikovanje med strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja, kar bi bilo potrebno za jasno določitev hierarhije med strateškimi in izvedbenimi dokumenti ter določitev odgovornosti nosilcev za njihovo pripravo.

SRS 2030 predvideva, da bo za koordinacijo medresorskega uresničevanja vlada ustanovila svet za razvoj, v katerega bodo vključeni predstavniki socialnih partnerjev, zasebnega sektorja, civilne družbe, strokovnih institucij, regionalnih in lokalnih skupnosti ter vlade. Vlada sveta za razvoj do konca obdobja, na katero se nanaša revizija (2020), ni ustanovila, niti ga ni ustanovila do konca izvajanja revizije (2021). Sveta za razvoj Slovenija tudi do začetka 2024 ni ustanovila.¹² Računsko sodišče še ugotavlja, da ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, ni delovala predvidena delovna skupina za razvojno načrtovanje, katere temeljni namen je bila koordinacija procesa usklajevanja in medresorskega povezovanja, izvajanja in spremljanja razvojnih politik. V svojem poročilu Računsko sodišče pojasni, da je kot odziv na epidemijo covid-19 zakonodajalec ob izvrševanju proračuna za leti 2020 in 2021 določil, da se državni program razvojnih politik in srednjeročna finančna strategija v letih 2020 in 2021 ne pripravita in ne predložita vladi v sprejetje. S tem je bilo srednjeročno načrtovanje izvajanja SRS 2030 in Agende 2030, kot je bilo predvideno v SRS 2030 ter s spremembami in dopolnitvami ZJF iz leta 2018, odloženo.

Na spletni strani,¹³ namenjeni uresničevanju SRS, ni druge omembe državnega programa kot zgolj zaveza države, da ga pripravi. Ista stran vsebuje tudi Poročilo o razvoju kot dokument, ki prikazuje realizacijo SRS 2030, a iz leta 2020.

Slovenska industrijska strategija

Slovenska industrijska strategija 2021–2030 (SIS 2021) je bila sprejeta sredi leta 2021, deloma kot nadaljevanje politike iz obdobja 2014–2020, deloma kot

¹¹ Že v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/10 in 35/18) najdemo člene, namenjene skladnosti politik. 13. člen tako navaja: »Razvojne politike vlade, ki jih v skladu s 5. členom te uredbe zajemajo in vsebinsko opredeljujejo dokumenti razvojnega načrtovanja in druga vladna gradiva, ki pomembno vplivajo na razvoj, morajo biti medsebojno usklajene ter morajo temeljiti na makroekonomskih ocenah in napovedih. Pri tem morajo smiselno upoštevati rezultate opravljenih vrednotenij in evalvacij.« Uredba v svojem 16. členu jasno tudi določa odgovornost za upoštevanje načela skladnosti: »(1) Za medsebojno usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja je odgovoren minister, pristojen za razvoj. (2) Minister, pristojen za razvoj, je odgovoren tudi za skladnost med nacionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja in razvojnimi dokumenti Evropske unije in mednarodnih organizacij. (3) Predstojniki ministrstev in vladnih služb so odgovorni za usklajenost drugih dokumentov razvojnega načrtovanja, ki jih spremljajo v okviru svojih pristojnosti s strateškimi dokumenti razvojnega načrtovanja.«

¹² Vlada je 6. 10. 2022 ustanovila Razvojni svet, a ta ni vezan na uresničevanje Strategije 2030, ampak na uresničevanje Zakona o raziskovalno-razvojni in inovacijski dejavnosti. Dostopno prek <https://www.gov.si/zbirke/delovna-telesa/razvojni-svet/>.

¹³ Dostopno prek <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/izvajanje-strategije-razvoja-slovenije-2030/>; zadnjič dostopano 10. 5. 2024.

odgovor na spremenjene trende doma, v EU in v svetu. Že v uvodu se izpostavlja nujnost sistematičnega pristopa in povezovanja ukrepov. Če citiramo:

Pri tem bo poseben poudarek dan povezovanju med gospodarstvom, institucijami znanja in vsemi ministrstvi v sklopu inovacijske dejavnosti in povezavi z Raziskovalno in inovacijsko strategijo ter izpostavljena močna navezava na prioriteta področja Slovenske strategije pametne specializacije (S4). (SIS 2021, 10)

Na strani 11 besedila SIS je podan shematski prikaz povezovanja različnih strategij. Osrednja je SRS 2030, ki ji sledi SIS, horizontalno ob SRS 2030 pa se zvrstijo na eni strani Raziskovalna in inovacijska strategija (ReZrIS30),¹⁴ Strategija pametne specializacije (SPS), Digitalna Slovenija (2023), Nacionalni energetski in podnebni načrt,¹⁵ Dolgoročna podnebna strategija 2050 (ReDPS50 2021)¹⁶. Na drugi strani so opredeljeni tudi viri sredstev za realizacijo vseh strategij: Kohezijska politika, Načrt za okrevanje in odpornost, Obzorje, Invest EU in drugi programi EU, Program razvoja podeželja in proračun RS. Na ta način se tudi grafično pokažeta prepletenost in povezanost različnih strategij.

SIS ima ključni krovni kazalnik – produktivnost dela, ki se meri z dodano vrednostjo na zaposlenega po delovnih urah; na podlagi tega se bo spremljala uspešnost izvajanja. V sklopu merjenja splošnih kazalnikov poslovanja je navedenih še šest kategorij. Glede na cilje zeleno, ustvarjalno in pametno pa je za vsakega od njih izbranih še 31 podkazalnikov (12 za področje zelenega, 10 za področje ustvarjalnega in 9 za področje pametnega razvoja) slovenske industrijske strategije. Dokument navaja začetne vrednosti oz. zadnji znani podatek ter ciljno vrednost v 2030. Zgolj pet kazalnikov je enakih, kot so v SRS 2030, trije pa so enaki tistim, ki se jih spremlja glede na CTR. Navaja se, da bo SIS hkrati prispevala k doseganju svetovnih CTR, kot so opredeljeni z Agendo 2030, še zlasti njenih ciljev:¹⁷ 1. dostojno delo in gospodarska rast; 2. industrija, inovacije in infrastruktura; 3. trajnostna mesta in skupnosti; 4. odgovorna uporaba in proizvodnja; 5. podnebni ukrepi.

V dokumentu ni opredeljeno, kdo – in na kakšen način – bo doseganje zastavljenih ciljev spremljal. Predpostavljali bi lahko, da je SIS v domeni ministrstva za gospodarstvo, a na aktualni spletni strani Ministrstva za gospodarstvo, turizem in šport ni informacij o izvajanju SIS. Tako na podlagi javno objavljenih dokumentov ni mogoče ugotoviti, kako se uresničuje industrijska strategija in v kolikšni meri prispeva k ciljem SRS 2030 ali Agende 2030.

¹⁴ V času oblikovanja industrijske strategije se je pripravljala tudi nova raziskovalna in inovacijska strategija 2021–2030, ki je bila dokončno sprejeta 2023.

¹⁵ Informacija o nacionalnem energetskem in podnebnem načrtu je objavljena na spletni strani <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacionalni-energetski-in-podnebni-nacrt/>, vendar ta datira 12. 3. 2021 in ne omogoča dostopa do dokumenta. Dostopano 17. 5. 2024.

¹⁶ Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO131>.

¹⁷ V besedilu ne navajajo točne izraze za posamezne CTR ali podcilje.

Strategija pametne specializacije

Kot odgovor na dvig konkurenčnosti evropskega gospodarstva s pomočjo inovacij je EU na podlagi teoretskih premis Foraya (Foray *et al.* 2012) razvila koncept pametne specializacije. Strategija pametne specializacije (SPS) združuje gospodarsko, izobraževalno ter inovacijsko politiko in predvideva, da države oziroma regije identificirajo in izberejo omejeno število prednostnih področij za naložbe, temelječe na znanju, z glavnim poudarkom na svojih primerjalnih prednostih (OECD 2014b). Prednostna področja po Forayu naj bi bila specifična za vsako državo/regijo, saj jih na eni strani opredeljuje obstoječi gospodarski potencial, na drugi pa razpoložljivo znanje, inovacije, tehnologija. Izhodiščna prednostna področja potem država/ regija na osnovi usklajene obravnave obeh področij ter v luči nastajajočih priložnosti in razvoja trga razvija v smeri dviga lastne konkurenčnosti.

Evropska komisija je pripravo strategije pametne specializacije s pomočjo procesa podjetniškega odkrivanja za države prejemnice kohezijskih sredstev v obdobju 2014–2020 postavila za prvi pogoj za začetek črpanja sredstev. Slovenija se je lotila priprave SPS že 2012, a potrditev Komisije je dobila šele v sredini 2015, tudi zaradi kompleksnega procesa usklajevanja med poslovnimi interesi in pričakovanji javnega raziskovalnega sektorja (Bučar, Udovič in Arbeiter 2017). Glavni cilj SPS Slovenije (ali S4, kot so strategijo poimenovali njeni avtorji) je ustvariti zmožnosti za *»trajnostne tehnologije in storitve za zdravo življenje, ki naj Slovenijo umestijo kot zeleno, aktivno, zdravo in digitalno regijo z vrhunskimi pogoji za ustvarjanje in inoviranje, usmerjeno v razvoj srednje- in visokotehnoloških rešitev na nišnih področjih«* (SPS 2015, 7). Po mnenju ustvarjalcev strategije je glavna ideja SPS *»dvig dodane vrednosti na zaposlenega«* (*ibid.*: 8). Za potrebe programskega obdobja 2021–2027 je prišlo do prenove SPS. Nova SPS si je kot cilj postavila zeleni prehod, ki ga opredeli kot inovativno, nizkoogljično, digitalno in na znanju temelječo preobrazbo gospodarstva in družbe (S5 2023). S tem pametna specializacija dobiva trajnostni značaj (Slovenska strategija trajnostne pametne specializacije) in se uveljavlja s kratico S5 kot okrajšava za angleško verzijo: *Slovenian Sustainable Smart Specialisation Strategy*.¹⁸

Vsi izbrani kazalniki se ujemajo s kazalniki, ki jih za izvajanje SRS 2030 že spremlja Umar.

V dokumentu se navaja, da so poleg SPS oziroma S5 za nadaljnji razvoj ključne še Znanstvenoraziskovalna in inovacijska strategija Slovenije 2030 (ZRISS 2030), SIS, nova Digitalna Slovenija, Nacionalni program spodbujanja razvoja in uporabe umetne inteligence v RS do leta 2025 (NpUI) ter Smernice za izvajanje Strategije spretnosti za Slovenijo. *»S5 integrira in konkretizira usmeritve v enovit in konsistenten okvir, ki omogoča izvedbo usmerjenih in medsebojno dopolnjujočih*

¹⁸ Na spletni strani Ministrstva za kohezijo in regionalni razvoj najdemo projekt Izvajanje in prenova Slovenske strategije pametne specializacije – z S4 v S5, kjer se nahaja tudi besedilo SPS5. Iz navedenega ni razvidno, ali je Strategija tudi uradno potrjena. Dostopno prek <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/izvajanje-slovenske-strategije-pametne-specializacije/> (dostopano 8. 5. 2024).

- Upoštevanje načela skladnosti politik za trajnostni razvoj v Sloveniji ...

ukrepov.» (S5 2023, 12) Posebno pomembno je usklajevanje na ravni ukrepov z ZRISS, ki je tudi zakonsko opredeljeno. Zakon o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti¹⁹ določa usklajevanje procesa opredelitve državnih strateških razvojnih prioritet ter vzpostavitev in usklajevanje mehanizmov za njihovo izvedbo, vključno s sistemom upravljanja po določilih in postopkih za pripravo in izvedbo pametne specializacije (člen 7).

Tabela 1: KAZALNIKI ZA MERJENJE STRATEŠKEGA CILJA S5

Kazalnik	Izhodiščna vrednost in leto	Ciljna vrednost 2030	Vir podatka
Produktivnost dela (BDP na zaposlenega v standardih kupne moči), EU = 100	83 (2019)	95	SURS
Evropski inovacijski indeks (EII), EU = 100	93,5 »uvrstitev v skupino zmernih inovatork«	125 »uvrstitev v skupino močnih inovatork«	EK
Snovna produktivnost	SKM/kg 2,03 (2020)	3,5	ARSO, Eurostat
Indeks digitalnega gospodarstva in družbe (DESI), uvrstitev SI	11 (2022)	9	EK
Delež prebivalcev s terciarno izobrazbo (30–34 let), v %	46,9 (2020)	50	Umar, Eurostat
Vključenost odraslih prebivalcev, starih 25–64 let, v vseživljenjsko učenje, v %	8,4 (2020)	19	Umar, Eurostat

Vir: Slovenska strategija trajnostne pametne specializacije S5, januar 2023; <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/izvajanje-slovenske-strategije-pametne-specializacije/>.

V posebnem poglavju S5 opredeli sistem upravljanja ter spremljanje in vrednotenje uresničevanja S5 ter s strategijo povezanih instrumentov in ukrepov. Delno naj bi vrednotenje S5 temeljilo tudi na rednem vrednotenju, ki bi ga opravili zunanji izvajalci. Pri upravljanju je predvideno usklajevanje v okviru ožje skupine državnih sekretarjev ključnih ministrstev (gospodarstvo, znanost, informacijska družba), ki se po potrebi razširi še z državnimi sekretarji drugih resorjev. Za tehnično podporo in koordinacijo pa skrbi sektor, odgovoren za S5 znotraj Ministrstva za kohezijo in regionalni razvoj.

Izkušnje iz obdobja uresničevanja prve SPS (S4) opozarjajo, da se je ob začetni podpori vlade pomen prioritet znotraj SPS postopoma zmanjšal, kakor so se zmanjšala tudi sredstva za ukrepe, specifično načrtovane za realizacijo. Koordinacija v okviru skupine državnih sekretarjev ni potekala kot zastavljeno, tudi zato, ker se usklajevalnih sestankov pogosto niso udeleževali sekretarji, ampak

¹⁹ Dostopno prek <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7733>.

njihovi namestniki brez ustreznih pooblastil. Na neustrezno podporo SPS so opozarjali tudi SRIPi²⁰ kot ključni mehanizem za realizacijo SPS (Bučar et al. 2020). Dejstvo, da je besedilo S5 še vedno nepotrjeno, čeprav se je na spletu prvič objavilo že v letu 2022, ne zbuja pretiranega optimizma, da se bo nova S5 bolj aktivno uresničevala.

Načrt okrevanja in obnove

Načrt za okrevanje in odpornost (NOO) je podlaga za koriščenje sredstev evropskega Mehanizma za okrevanje in odpornost ter sredstev za doseganje ciljev načrta REPowerEU. Slovenija se je odločila, da bo evropska sredstva za okrevanje in odpornost usmerila v zeleni prehod, digitalno preobrazbo, podporo gospodarstvu, raziskave in razvoj, izobraževanje, zdravstvo, socialno varnost in stanovanjsko politiko. Gre za enega največjih projektov v zadnjih letih, ki posega na številna področja in omogoča pomembne investicije v okviru petih opredeljenih stebrov. Po podatkih Evropske komisije (junija 2022) bo lahko Slovenija za izvedbo načrtovanih ukrepov uporabila 1,49 milijarde evrov nepovratnih sredstev in ne 1,78 milijarde evrov kot načrtovano ob potrditvi načrta. Ob potrditvi NOO julija 2021 je Slovenija Evropski komisiji za izvedbo različnih naložb priglasila za 705 milijonov evrov posojil. Vlada je 31. avgusta 2023 Evropski komisiji posredovala prošnjo za odobritev dodatnih posojil. Po novem je predvideno koriščenje do 1,07 milijarde evrov posojil Mehanizma za okrevanje in odpornost.

NOO je Evropska komisija potrdila v juliju 2021, leta 2023 je Slovenija prosila za prilagoditev NOO glede na spremenjene okoliščine. Svet Evropske unije je 17. oktobra 2023 odobril pozitivno oceno predloga spremembe načrta, ki jo je 29. septembra 2023 podala Evropska komisija.

Pet stebrov oz. razvojnih področjih je sestavljenih iz 17 komponent.²¹ Slovenski NOO opredeljuje okvirni časovni raspored, ocenjene skupne stroške ter mejnike in cilje. Z izvajanjem 34 reform in 48 naložb je povezanih 205 mejnikov in ciljev. Zaradi poplav avgusta 2023 je Slovenija deloma popravila oziroma prilagodila NOO odpravljanju posledic poplav in preprečevanju podobnih dogodkov v prihodnje.

NOO ni tipična razvojna strategija, saj dokument zelo podrobno opredeljuje ne samo posamezne ukrepe, ampak tudi višino sredstev za njihovo izvedbo. NOO ima tako značaj izvedbenega dokumenta, a zaradi obsega sredstev, ki se jih v okviru NOO zagotavlja, se zdi, da je skladnost NOO z drugimi strateškimi dokumenti ključna.

NOO vsebuje posebno točko, kjer opredeli skladnost z drugimi razvojnimi dokumenti. Primarni fokus je na uresničevanju priporočil, ki jih je Slovenija prejela 2019 in 2020 od Evropskega sveta (NOO 2021, 32). Skladnost NOO z drugimi

²⁰ Strateška razvojno-inovacijska partnerstva.

²¹ Dostopno prek <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/dokumenti/>.

strateškimi dokumenti je na ravni komponent primarno usmerjena v sektorske akte, uredbe in strategije. Celostno je obravnavana skladnost NOO s SRS 2030. NOO naj bi načeloma povezoval ukrepe, načrtovane v okviru posameznih komponent, s konkretnimi cilji SRS 2030. Ob dejstvu, da gre pri NOO za pomembna finančna sredstva, je pričakovati, da bodo posamezni cilji SRS 2030 s pomočjo ukrepov znotraj NOO hitreje in uspešneje uresničeni. Ker so področja relativno široko opredeljena, zajemajo implicitno tudi prioritete SIS in SPS.

Dokument obsežno opiše sistem izvajanja, organe, ki spremljajo uresničevanje NOO in nadzor. Pri ministrstvu za finance se je ustanovil poseben Urad RS za okrevanje in odpornost, ki je zadolžen za spremljanje realizacije NOO. Primarna pozornost je namenjena nadzoru poročanja in koriščenja sredstev in, sodeč po vsebinah na spletni strani Urada, manj postopkom vsebinske presoje prispevka NOO k prej naštetim strategijam. Z Uredbo²² o izvajanju Uredbe (EU) o Mehanizmu za okrevanje in odpornost so predpisani postopek izvajanja in oblika poročanja (dvakrat letno), revizijski postopek in različni postopki preverjanja. Ni pa niti eksplicitno zapisanega načela skladnosti politik niti predvidenega ugotavljanja le-tega.

Ob dejstvu, da je Evropska komisija pozitivno ocenila izvajanje NOO in Sloveniji odobrila plačilo drugega zahtevka v vrednosti 536 milijonov €, implementacija NOO poteka v skladu z zastavljeno časovnico. V okviru mejnikov in ciljev drugega zahtevka za plačila so bile po oceni Urada izvedene številne reformne in naložbene aktivnosti.²³

ANALIZA UVELJAVLJANJA NAČELA SKLADNOSTI POLITIK V IZBRANIH RAZVOJNIH STRATEGIJAH

Na podlagi pregleda izbranih razvojnih strategij ugotavljamo, da oblikovalci politik v večji meri poznajo načelo skladnosti politik, četudi ga ne naslavljajo nujno s terminologijo, kot jo uveljavlja OECD – skladnost politik za trajnostni razvoj. Še največ pozornosti načelu skladnosti najdemo v SRS 2030, ki je sočasno tudi najbolj izrazito povezana z uresničevanjem Agende 2030. Druga besedila (SIS, SPS oz. S5 in NOO) Agendi 2030 namenjajo manj ali nič pozornosti in se bolj ukvarjajo z notranjo skladnostjo dokumentov, pa še to bolj na načelni kot konkretni ravni.

Če uporabimo priporočila za uveljavljanje načela skladnosti politik za trajnostni razvoj, kot jih predlaga OECD (2014), lahko ugotovimo, da jim v celoti ne sledi noben od analiziranih dokumentov. Deloma lahko v besedilih razberemo politično zavezo in vizijo načelu skladnosti v SRS 2030, kjer najdemo tudi zavezo k integraciji politik in h koordinaciji teh politik na ravni celotne vlade. SRS 2030 opredeli tudi postopek spremljanja, poročanja in vrednotenja. Čeprav

²² Uredba o izvajanju Uredbe (EU) o Mehanizmu za okrevanje in odpornost (Uradni list RS, št. 167/21); *Uredba o izvajanju Uredbe (EU) o Mehanizmu za okrevanje in odpornost (pirsr.si)*.

²³ Več o realizaciji NOO na spletni strani: <https://www.gov.si/novice/2023-12-28-sloveniji-vec-kot-pol-milijarde-evrov-evropskih-sredstev-za-okrevanje-in-odpornost/>.

Umar letno spremlja kazalnike uresničevanja SRS 2030, nas poročilo Računskega sodišča ter analiza spletnih strani vlade opozarjata, da je zgolj zapisati načela premalo, da bi dosegli spoštovanje načela skladnosti.

V drugih analiziranih dokumentih se pokaže, da so oblikovalci politik sicer na papirju zavezani integraciji in koordinaciji politik ter vključevanju deležnikov. Tudi v primerih, ko so jasno zapisani kazalniki in cilji, ki naj bi jih posamezna strategija dosegala (SIS, SPS – S5), umanjajo spremljanje, poročanje in vrednotenje, znotraj katerega bi se analiziralo doseganje zastavljenih ciljev in tudi uresničevanje načela skladnosti politik za trajnostni razvoj.

Neustrezni realizaciji zapisanih strategij smo bili žal pogosto priča tudi v preteklosti (Bučar et al. 2020). Zdi se, da še vedno slabo ponotranjamo dejstvo, da strateški dokumenti niso sami sebi namen in jih ne sprejemamo zgolj zato, ker je to ustaljena praksa (npr. SRS 2030) oziroma se to pričakuje od nas (npr. SPS), ampak so to ključni dokumenti za opredelitev poti razvoja države in družbe. Če se spet navežemo na priporočila OECD (2014), nam za učinkovitejše uresničevanje ne le Agende 2030, ampak tudi nacionalnega trajnostnega razvoja manjka strateška dolgoročna vizija. Četudi Slovenija relativno uspešno uresničuje večino CTR, tega ni pripisati celoviti, koordinirani in aktivni politiki uresničevanja ciljev na podlagi načela skladnosti trajnostnega razvoja, ampak določenim sektorskim posegom, ki implicitno sodijo v okvir CTR.

Sklenemo lahko, da v slovenski praksi oblikovanje različnih strategij na nacionalni in sektorski ravni ne zasleduje v zadostni meri osnovnega namena takih dokumentov. Na podlagi strateškega načrtovanja naj bi državni organi oblikovali konkretne ukrepe, kako dosegati zelene razvojne cilje. Čeprav analiza dokumentov ne kaže na izrazita neskladja med različnimi obravnavanimi strategijami, skromni podatki o spremljanju realizacije teh strategij vodijo v sklep, da so sprejeti dokumenti nekaj, kar se zdi odločevalcem potrebno, a ne pretirano koristno. Načelo skladnosti politik za trajnostni razvoj, ki naj bi omogočalo sinergije med posameznimi politikami, tako ni ponotranjeno in se ne prenaša v oblikovanje konkretnih ukrepov in instrumentov za izvajanje posameznih strategij. Na tej točki bi veljalo podrobneje analizirati usmerjanje razvojnih sredstev na ravni konkretnih ukrepov in oceniti tudi njihovo skladnost glede na zastavljene CTR – tako v sklopu Agende 2030 kot v sklopu specifičnih nacionalnih strategij.

LITERATURA

- Ashoff, Guido. 2005. »Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement«. Raziskovalno poročilo. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik GmbH.
- Barder, Owen. 2013. »Policy coherence is a hobgoblin«. *Center for Global Development*. <https://www.cgdev.org/blog/policy-coherence-hobgoblinblication%2F9789264267213-en&mime-Type%2Fpdf>.
- Bučar, Maja Matjaž Črnigoj, Matjaž, Aleš Lipnik (uredniki). 2020. *Vrednotenje sodelovanja med znanostjo in gospodarstvom*. Ljubljana: Založba FDV.
- Bučar, Maja, Jana Arbeiter, Boštjan Udovič. 2017. »Strategija pametne specializacije in Slovenija: kje smo in kam gremo?«. *IB revija: za strokovna in metodološka vprašanja gospodarskega, prostorskega in socialnega razvoja Slovenije* 51 (2): 25–34.
- Bučar, Maja. 2010. »Science and technology for development: coherence of the common EU R&D policy with development policy objectives«. Discussion Paper, 19/2010. Bonn: DIE.
- Carbone, Maurizio in Niels Keijzer. 2016. »The European Union and Policy Coherence for Development: Reforms, Results, Resistance«. *The European Journal of Development Research* 28 (1): 30–43.
- Državni zbor Republike Slovenije. 2021. »Resolucija o Dolgoročni podnebni strategiji Slovenije do leta 2050 (ReDPS50)«. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=RESO131>.
- Državni zbor Republike Slovenije. 2023. »Resolucija o znanstvenoraziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2030.« Resolucija o znanstvenoraziskovalni in inovacijski strategiji Slovenije 2030 (ReZrIS30) (PISRS).
- European Union. 2005. »Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee – Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals {SEC(2005) 455}«. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/23581bb8-53a9-475f-aa14-ab7dfd5473f5/language-en>.
- European Union. 2019. »Policy coherence for development 2019«. Brussels: DG for International Cooperation and Development. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/85669b34-88d0-11e9-9369-01aa75ed71a1>.
- Foray, Dominique, John Goddard, Xabier Goenaga Beldarrain, Mikel Landabaso, Philip McCann, Kevin Morgan, Claire Nauwelaers, in Raquel Ortega Argilés. 2012. »Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)«. Luxembourg: Publications Office of the European Union. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf.
- Gabel, Ilene. 2007. »Policy coherence or conformance? The New world bank – international monetary fund – world trade organization rhetoric on trade and investment in developing countries«. *Review of Radical Political Economics* 39 (3): 335–41.
- Hoebink, Paul. 2000. Evaluating Maastricht's triple C: the "C" of coherence. V: *The treaty of Maastricht and Europe's development cooperation*, Paul Hoebnik (ed.), 1–23. Amsterdam: Aksant AP.
- Hydén, G. 1999. »The Shifting grounds of policy coherence in development co-operation«. V: *EADI Book Series 22: Policy coherence in development co-operation*, Jacques Forster, Olav Stokke (ur.), 58–77. London. Routledge.

- King, Michael. 2016. »Broadening the Global Development Framework Post 2015: Embracing Policy Coherence and Global Public Goods«. *European Journal of Development Research* 28: 13–29.
- Koff, Harlan, Antony Challenger, in Portillo, I. 2020. »Guidelines for Operationalizing Policy Coherence for Development (PCD) as a Methodology for the Design and Implementation for Sustainable Development Strategies«. *Sustainability* 12 (10): 1–25.
- Le Blanc, David. 2015. »Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets.« *Sustainable Development* 23 (3): 176–87.
- Mackie, James, Martin Ronceray in Eunike Spierings. 2017. »Policy coherence and the 2030 Agenda: Building on the PCD experience«. ECDPM. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP210-Policy-Coherence-2030-Agenda-Mackie-March-2017.pdf>.
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije. 2021. Slovenska industrijska strategija 2021–2030. https://gzs.si/Portals/206/Slovenska_industrijska_strategija.pdf.
- Mrak, Mojmir, Maja Bučar, Helena Kamnar. 2007. »Mednarodno razvojno sodelovanje Republike Slovenije.« *IB revija* 41 (3/4): 50–67.
- OECD DCD/DAC. 2011. »40 Special Review of Slovenia's Development Co-operation.« Pariz: OECD.
- OECD. 2005. *Policy Coherence for Development: Promoting Institutional Good Practice*. Pariz: OECD. Objavljeno 27. decembra 2023. https://www.oecd-ilibrary.org/development/policy-coherence-for-development_9789264108554-en.
- OECD. 2014a. »Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development«. OECD/LEGAL/0381. <http://OECD-LEGAL-0381-en-6c48a6bb18f149a4881e3c47ccdaba35>.
- OECD. 2014b. *Smart specialisation*. <http://www.oecd.org/sti/inno/smartspecialisation.htm>.
- OECD. 2019. »OECD Recommendation on Policy Coherence for Sustainable Development.« Pariz: OECD. <https://www.oecd.org/gov/pcsd/oecd-recommendation-on-policy-coherence-for-sustainable-development.htm>.
- OZN. 2015. *Agenda za trajnostni razvoj 2030*. Objavljeno 15. januarja 2024. https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateral/razvojno-sodelovanje/publikacije/Agenda_za_trajnostni_razvoj_2030.pdf.
- Picciotto, Robert. 2005. »The evaluation of policy coherence for development«. *Evaluation* 11 (3): 311–30.
- Računsko sodišče. 2021. »Revizijsko poročilo: Uresničevanje Strategije razvoja Slovenije 2030 in Agende za trajnostni razvoj do leta 2030«. 320–3/2020/25, 23. julij 2021. Ljubljana: Računsko sodišče.
- UMAR. 2023. »Poročilo o razvoju«. Ljubljana: Urad za makroekonomske analize in razvoj. https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2023/slovenski/POR2023-splet.pdf.
- Vlada Republike Slovenije. 2017. »Slovenska strategija pametne specializacije«. <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/S4-Slovenska-strategija-pametne-specializacije/Slovenska-strategija-pametne-specializacije.pdf>.
- Vlada Republike Slovenije. 2017. »Strategija razvoja Slovenije 2030.« Ljubljana : Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf.
- Vlada Republike Slovenije. 2017. »Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda. 2017: Report to the UN High Level Political Forum 2017 on Sustainable Develop-

▪ Upoštevanje načela skladnosti politik za trajnostni razvoj v Sloveniji ...

ment.« https://www.gov.si/assets/ministrstva/MKRR/Agenda-2030/Slovenia_VNR_2017_-_Full_Report.pdf.

Vlada Republike Slovenije. 2020. »Voluntary National Review: Implementacija ciljev trajnostnega razvoja: Drugi prostovoljni nacionalni pregled«. https://slovenia2030.si/files/VNR2020_Slovenia-SI.pdf.

Vlada Republike Slovenije. 2021. *Načrt za okrevanje in odpornost*. Ljubljana: Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nacrt-za-okrevanje-in-odpornost/dokumenti/>.

Vlada Republike Slovenije. 2023. »Digitalna Slovenija 2030: Krovna strategija digitalne preobrazbe Slovenije do leta 2030«. https://www.gov.si/assets/ministrstva/MDP/Dokumenti/DSI2030-potrjena-na-Vladi-RS_marec-2023.pdf.

Vlada Republike Slovenije. 2023. »Slovenska strategija trajnostne pametne specializacije: Izvajanje in prenova Slovenske strategije pametne specializacije – iz S4 v S5«. <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/izvajanje-slovenske-strategije-pametne-specializacije/>.

Zakon o znanstvenoraziskovalni in inovacijski dejavnosti. 2021. *Uradni list RS*, št. 186/21 in 40/23. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7733>.

PRINCIPLES OF POLICY COHERENCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN SLOVENIA'S IMPLEMENTATION OF AGENDA 2030

Abstract. *The concept of policy coherence for development has been present for some time in discussions on effective international cooperation. With the Agenda 2030 and Sustainable Development Goals, the concept has broadened to policy coherence for sustainable development, thus also including coherence within national policies. The OECD prepared recommendations for governments concerning implementation of Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD). The article analyses selected Slovenian strategic documents that could have a significant impact on the country's development and thereby implementation of the SDGs. The analysis is based on published, publicly available texts and information about their implementation. We conclude that, notwithstanding awareness of the concept of coherence and reference to PCSD in strategic documents, the implementation of the PCSD concept on the levels of coordinating, monitoring and evaluating the measures is difficult to track.*

Keywords: *policy coherence for development, Agenda 2030, Development Strategy of Slovenia 2030.*