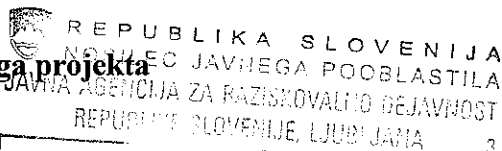


ZAKLJUČNO POROČILO
O REZULTATIH OPRAVLJENEGA RAZISKOVALNEGA DELA
NA PROJEKTU V OKVIRU CILJNEGA RAZISKOVALNEGA
PROGRAMA (CRP) »KONKURENČNOST SLOVENIJE 2006 – 2013«

I. Predstavitev osnovnih podatkov raziskovalnega projekta



1. Naziv težišča v okviru CRP:

Učinkovita in cenejša država

Prejeto: 30-09-2008

Šifra zadeve:

2. Šifra projekta:

V5-0274

Vrednost:

3. Naslov projekta:

Merjenje in vrednotenje razvojne politike

3. Naslov projekta

3.1. Naslov projekta v slovenskem jeziku:

Merjenje in vrednotenje razvojne politike

3.2. Naslov projekta v angleškem jeziku:

Measurement and Evaluation of Development Policy

4. Ključne besede projekta

4.1. Ključne besede projekta v slovenskem jeziku:

indikatorji politik, vrednotenje politik, primerjalna analiza, analiza politik, ocena politik, anketa, subjektivni indikatorji blaginje, Evropska družboslovna raziskava

4.2. Ključne besede projekta v angleškem jeziku:

policy indicators, policy evaluation, benchmarking, policy analysis, policy assessment, survey, subjective well-being indicators, European Social Survey

5. Naziv nosilne raziskovalne organizacije:

Inštitut za ekonomska raziskovanja, Ljubljana

5.1. Seznam sodelujočih raziskovalnih organizacij (RO):

Fakulteta za družbene vede, IDV

6. Sofinancer/sofinancerji:

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj

7. Šifra ter ime in priimek vodje projekta:

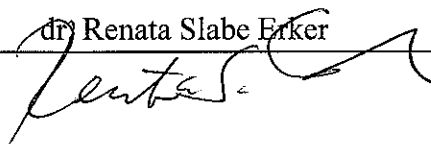
15323

Renata Slabe Erker

Datum: 29.9.2008

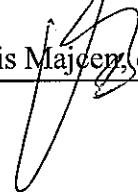
Podpis vodje projekta:

dr. Renata Slabe Erker



Podpis in žig izvajalca:

dr. Boris Majcen, direktor



II. Vsebinska struktura zaključnega poročila o rezultatih raziskovalnega projekta v okviru CRP

1. Cilji projekta:

1.1. Ali so bili cilji projekta doseženi?

a) v celoti

b) delno

c) ne

Če b) in c), je potrebna utemeljitev.

1.2. Ali so se cilji projekta med raziskavo spremenili?

a) da

b) ne

Če so se, je potrebna utemeljitev:

2. Vsebinsko poročilo o realizaciji predloženega programa dela¹:

IER:

Danes je svetovno gospodarstvo preveč zapleteno, da bi lahko uspeh posameznih držav razložili s tradicionalnimi teorijami. Razvoj posamezne države pogojuje internacionalizacija, socialna kohezija, okoljska regulativa in druge vladne politike ter seveda poslovno okolje v državi. Romer (1992) poudarja pomen posebnega znanja, kot faktorja razvoja. Michael Porter (1990) je na primer z uvedbo nove teorije konkurenčnih prednosti povzdignil ustvarjene vire nad dane vire. Nacionalna konkurenčnost je tako v veliki meri rezultat vladnih in podjetniških strategij, česar tradicionalne teorije ne upoštevajo. Poleg tega prihaja danes do hitrih tehnoloških sprememb, priča smo visoki mobilnosti produkcijskih faktorjev, ter naraščajočim strukturnim težavam industrializiranih ekonomij. Klasični dejavniki razvoja, kot so varčevanje, investicije, davčna politika ne jamčijo več trajnostne gospodarske rasti, brez ustvarjanja večje vrednosti iz razpoložljivih danosti države (naravni resursi, človeški kapital). Prav zato postajajo v tej fazi poleg makroekonomskih politik vse bolj pomembne razvojne politike, kot so politika spodbujanja podjetništva in protimonopolna politika, okoljska politika, tehnološko raziskovalno razvojna politika, itd...

Naša naloga sega prav na področje spremljanja in vrednotenja razvojnih politik. Temeljna razlika med spremljanjem in vrednotenjem je v tem, da prvo ugotavlja, kaj se dogaja ali so odstopanja v izvajanju politike od zastavljene, namen vrednotenja pa je ugotoviti, kaj to pomeni, ali so bili zastavljeni cilji tudi dejansko uresničeni. Šele vzpostavitev ustreznega sistema spremljanja (npr. kazalniki, nadzor, poročanje) omogoča tudi uspešno vrednotenje. Oboje pa je potrebno zaradi izboljšanja uspešnosti in učinkovitosti politike.

Vrednotenje je skupaj s spremljanjem bistveni del vsakega procesa načrtovanja. Vrednotenje politik je širši pojem, saj obsega več programov, zakonski okvir, povezanost med programi, povezanost med posameznimi pravnimi akti, idr.. Po eni od številnih definicij, je vrednotenje sistematična in čimbolj objektivna ocena tekoče politike, in sicer vsebine, izvedbe in rezultatov. Namen vrednotenja je oceniti ustreznost, učinkovitost, uspešnost, vpliv in trajnost. Vrednotenje mora proizvesti informacijo, ki je uporabna in kredibilna ter omogoča uporabo njenih ugotovitev in priporočil v procesu odločanja, tako pri prejemnikih kakor tudi pri financerjih. Glavni cilji vrednotenja politik so: izboljšanje kvalitete politike v vsebinskem in upravljavskem smislu, utemeljitev oziroma upravičenje politike v politični in civilni javnosti ter pomoč pri usmerjanju javnih in zasebnih sredstev.

Prvi cilj naše raziskave je bil razviti sistem kontekstnih kazalnikov in izdelati oceno posameznih razvojnih politik do danes in sicer, statično, strukturno in v mednarodni primerjavi. Po nasvetih UMAR-ja smo cilj ocenitev politik „od zgoraj navzdol“ dopolnili s predlogom sistema spremljanja in vrednotenja „od spodaj navzgor“. Kontekstni kazalniki imajo namreč določene pomanjkljivosti za ocenjevanje politik, zlasti problematično je, da niso jasne povezave z določenim ukrepom, pogosto so tudi podatki zastareli. Tekom raziskave se je dodatno potrdilo, da se spremljanje in vrednotenje „od spodaj navzgor“ v državah EU izvaja na ravni projektov, ukrepov in programov, na ravni

¹ Potrebno je napisati vsebinsko raziskovalno poročilo, kjer mora biti na kratko predstavljen program dela z raziskovalno hipotezo in metodološko-teoretičen opis raziskovanja pri njenem preverjanju ali zavračanju vključno s pridobljenimi rezultati projekta.

politik pa je ta način nadomeščen s sistemom kontekstnih kazalnikov. Razlog je v tem, da je spremljanje in vrednotenje politik izjemno kompleksna naloga, ki zahteva najprej sistematično spremljanje in vrednotenje na nižjih ravneh. Vse to je del razvojnega procesa, ki lahko terja desetletja, preden bomo lahko ugotavljali neposredne rezultate in učinke politik. Naša hipoteza, da je v tem trenutku v Sloveniji (razvojno gledano) možno in najbolj smiselno spremljati in ocenjevati razvojne politike s kontekstnimi kazalniki, se je potrdila. V nadaljevanju bomo opisali uporabljeno metodologijo pri njenem preverjanju.

Spremljanje razvoja s standardiziranimi merili (monitoring) in izračunavanje transparentnih kazalnikov (statistika) in njihovo vrednotenje so integrirane tehnike za fokusiranje javne razprave in sprotno prilagajanje razvojnih prioritet. Kazalniki so eno od preprostejših orodij integralne obravnave razvojnih izzivov. Čeprav praviloma zaradi prehudih metodoloških zahtev niso urejeni v konsistenten sistem, primerljiv na primer s sistemom nacionalnih računov, so zelo uporabno orodje za urejeno spodbujanje razprave o nekem pojavu z različnih zornih kotov - politično relevantnost kazalnikom razvoja dajejo njihova mednarodna primerljivost, napovedljivost, problemsko povezana uporaba več posamičnih kazalnikov za izražanje abstraktnejših pojavov, npr. konkurenčnost vladnih politik, sprejemanje gospodarskih izzivov s strani politike, človekov razvoj, kakovost življenja.

Izbor kontekstnih kazalnikov razvojnih politik za državo spada med zahtevnejše naloge spremljanja in vrednotenja razvoja, zaradi kompleksnosti in medsebojnega vplivanja razvojnih dejavnikov. Lasten sistem kazalnikov je metodološko orodje za spremljanje in koordinacijo razvojnih politik, vrednotenje strateških ciljev in usmeritev Slovenije pri ustvarjanju blaginje svojih državljanov in prepoznavne pozicije v EU. Kvaliteta sistema kazalnikov v veliki meri zavisi od kvalitete nacionalne statistike ter od tega v kolikšni meri te zajemajo posamezna razvojna področja. (problemi neenakih podatkovnih serij, ravni primerjanja - lokalna, nacionalna, ...). V raziskavi smo uporabili kazalnike, katerih primarni podatki izhajajo iz nacionalnih statistik, mednarodnih publikacij, anket managerjev (IMD in WEF), za katere podatke zbira v Sloveniji prav IER ter drugih raziskav.

Sistem kazalnikov sodi v okvir benchmarking metode, ki je bila na Lizbonskem vrhu EU predlagana za najboljšo v skoraj vseh sferah političnega odločanja. Benchmarking olajšuje koordinacijo in integracijo razvoja informacijske družbe, podjetniške politike, strukturnih reform, izobraževalne politike, raziskovalne politike ter socialne politike. Benchmarking je orodje za izboljšanje uspešnosti s pomočjo učenja od najboljših primerov na podlagi razumevanja procesov, po katerih so ti postali najboljši. Pomeni merjenje lastnih rezultatov napram drugim ter tudi proces učenja od svojih konkurentov. Njegov namen v ekonomski analizi je na primer ugotavljanje prednosti in slabosti v primerjavi z drugimi državami, ki slovijo po tem, da so najboljše na področju, na katerem želimo, še napredovati. V kolikor razpolagamo s primerljivimi podatki na tej ravni, je to izjemno dragocena informacija za pripravljalce politik. Gre sicer lahko za samostojno metodo, treba pa je povedati, da na primer SWOT analiza brez benchmarkinga ni mogoča. Z letnim spremljanjem rezultatov benchmarkinga je mogoče zaznati tudi dolgoročni trend dosežkov na področju, ki ga spremljamo.

Prvi vmesni rezultat naše raziskave je sistem kazalnikov s pripadajočimi podatkovnimi listi za spremljanje razvojnih politik v pristojnosti različnih vladnih resorjev, za obdobje 2000-2006 (oziroma krajše glede na razpoložljivost podatkov), za 19 držav. Pri tem smo

se zgledovali po razvitih mednarodnih sistemih kazalnikov (OECD, IMD, WEF, EUROSTAT) in uspešnih nacionalnih praksah držav v zahodni Evropi, kot izhodišče pa je bil že razvit sistem trajnostnih kazalnikov za Slovenijo v okviru aplikativnega projekta IER »Soodvisnost komponent trajnostnega razvoja pri vključevanju Slovenije v EU«. Prva raven kategorizacije kazalnikov ustreza pristojnostim posameznih vladnih resorjev (po dogovoru z naročnikom je izpostavljenih 8 resorjev oziroma politik: politika spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti, raziskovalno tehnološko razvojna politika, politika trga dela, politika izobraževanja, prometna politika, okoljska politika, energetska politika in politika informacijsko komunikacijskih tehnologij). Druga raven kategorizacije pa ustreza ključnim evropskim usmeritvam na posameznem resorju. Kazalniki so izbrani tako, da zaokrožujejo posamezna področja politik, kot jih opredeljujejo zadnje evropske usmeritve, so merljivi in mednarodno usklajeni, je mogoče zaznati napredek/nazadovanje na posameznem področju, da imajo dovolj dolgo časovno serijo in so objektivne in subjektivne narave.

V fazi analize smo uporabili široko paleto metod za celostno in resorno interpretacijo razvojnih politik do danes. Izvedli smo mednarodno in časovno primerjavo (po predhodni standardizaciji podatkov), pripravili agregirane indekse politik, indekse različnosti za ugotavljanje strukturnih razlik, ugotavljali povezanost resornih politik v okviru korelacijskih matrik. Vse te metode se v večji meri nanašajo na merjenje rezultatov politik. Za spremljanje in vrednotenje politik od spodaj navzgor pa smo pridobivali ekspertna mnenja in zbirali izkušnje iz preteklosti (intervjuvi).

Rezultati te kompleksne analize so (1) identifikacija kritičnih področij posamezne razvojne politike, (2) ovrednotenje zaostanka za najrazvitejšimi državami EU, (3) ocena skladnosti posameznih politik, (4) identifikacija priložnosti in nasploh ocena uspešnosti vlade pri uresničevanju preteklih razvojnih strategij. K temu je treba še dodati rezultate, ki izhajajo iz preučevanja vrednotenja razvojnih programov (od spodaj navzgor) v Sloveniji, izbranih državah EU in Evropski uniji. Le-ti se nanašajo na priporočila za vzpostavitev ustreznega sistema spremljanja in na predloge za vzpostavitev sistema vrednotenja v štirih korakih: (i) standardi in regulativa, (ii) orodja in smernice ter ustanovitev centralne enote, (iii) izboljšanje ponudbe izvajalcev vrednotenja in (iv) dokončna izgradnja sistema vrednotenja. Vsi ta priporočila in koraki so v študiji konkretno razloženi. Na podlagi rezultatov analiz kontekstnih kazalnikov pa so izpeljane ocene uspešnosti posameznih politik od leta 2000 do 2005 oziroma 2006 in priporočila za vodenje in usmerjanje posamezne razvojne politike v prihodnje.

Študija je priložena in se v zadnjem delu navezuje na ugotovitve raziskovalne skupine FDV-IDV, ki je pokrivala Evropsko družboslovno raziskavo.

CJM

Poglavitni namen raziskovanja vezanega na Evropsko družboslovno raziskavo je bilo tudi v obdobju 2006-2008 kontinuirano in sistematično opazovanje nekaterih pomembnih stanj in procesov v slovenski družbi, v povezavi z evropskim in globalnim okoljem. Cilj programa je medčasovno opazovanje subjektivnih kazalcev kakovosti življenja, torej merjenje in – po možnosti - pojasnjevanje stališč, izbir in ravnanj prebivalstva na političnem, kulturnem, socialnem in ekonomskem področju.

Analitično prečilo izdelano na podlagi tega programa je deloma sledilo tem splošnim

raziskovalnim ciljem, deloma pa je prilagojeno strukturi IER, partnerja v ciljnem raziskovalnem programu in se s subjektivnimi indikatorji navezuje na izsledke ekonomskih analiz na področju nekaterih izbranih družbenih politik.

Poročilo je v prilogi.

3. Izkoriščanje dobljenih rezultatov:

3.1. Kakšen je potencialni pomen² rezultatov vašega raziskovalnega projekta za:

- a) odkritje novih znanstvenih spoznanj;
- b) izpopolnitev oziroma razširitev metodološkega instrumentarija;
- c) razvoj svojega temeljnega raziskovanja;
- d) razvoj drugih temeljnih znanosti;
- e) razvoj novih tehnologij in drugih razvojnih raziskav.

3.2. Označite s katerimi družbeno-ekonomskimi cilji (po metodologiji OECD-ja) sovpadajo rezultati vašega raziskovalnega projekta:

- a) razvoj kmetijstva, gozdarstva in ribolova - Vključuje RR, ki je v osnovi namenjen razvoju in podpori teh dejavnosti;
- b) pospeševanje industrijskega razvoja - vključuje RR, ki v osnovi podpira razvoj industrije, vključno s proizvodnjo, gradbeništvom, prodajo na debelo in drobno, restavracijami in hoteli, bančništvom, zavarovalnicami in drugimi gospodarskimi dejavnostmi;
- c) proizvodnja in racionalna izraba energije - vključuje RR-dejavnosti, ki so v funkciji dobave, proizvodnje, hranjenja in distribucije vseh oblik energije. V to skupino je treba vključiti tudi RR vodnih virov in nuklearne energije;
- d) razvoj infrastrukture - Ta skupina vključuje dve podskupini:
 - transport in telekomunikacije - Vključen je RR, ki je usmerjen v izboljšavo in povečanje varnosti prometnih sistemov, vključno z varnostjo v prometu;
 - prostorsko planiranje mest in podeželja - Vključen je RR, ki se nanaša na skupno načrtovanje mest in podeželja, boljše pogoje bivanja in izboljšave v okolju;
- e) nadzor in skrb za okolje - Vključuje RR, ki je usmerjen v ohranjanje fizičnega okolja. Zajema onesnaževanje zraka, voda, zemlje in spodnjih slojev, onesnaženje zaradi hrupa, odlaganja trdnih odpadkov in sevanja. Razdeljen je v dve skupini:
- f) zdravstveno varstvo (z izjemo onesnaževanja) - Vključuje RR - programe, ki so usmerjeni v varstvo in izboljšanje človekovega zdravja;
- g) družbeni razvoj in storitve - Vključuje RR, ki se nanaša na družbene in kulturne probleme;
- h) splošni napredek znanja - Ta skupina zajema RR, ki prispeva k splošnemu napredku znanja in ga ne moremo pripisati določenim ciljem;
- i) obramba - Vključuje RR, ki se v osnovi izvaja v vojaške namene, ne glede na njegovo vsebino, ali na možnost posredne civilne uporabe. Vključuje tudi varstvo (obrambo) pred naravnimi nesrečami.

² Označite lahko več odgovorov.

3.3. Kateri so **neposredni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

IER:

- Pregled izkušenj spremljanja in vrednotenja politik („bottom up“ pristop) v Sloveniji in tujini
- Ocena dosedanjega spremljanja in vrednotenja politik („bottom up“ pristopa)
- Predlog sistema spremljanja in vrednotenja
- Postavitev sistema kontekstnih kazalnikov za spremljanje osmih razvojnih politik, vključno s pridobitvijo podatkov (v skladu z njihovo razpoložljivostjo) za časovno serijo 2000-2006 za 19 držav EU
- Mednarodna ocena posamezne politike (statična, dinamična, strukturna)
- Ocena povezanosti in skladnosti politik
- Priporočila za vodenje politik

CJM:

- Nabor kazalcev za opazovanje subjektivne ravni družbene dinamike je bil naslednji: 1) Latentne vrednote in stališča, zlasti tista, ki se tičejo odnosa do politične demokracije, družbene pravičnosti in družbenih neenakosti, nacionalne identitete in etničnih razlik, dela, družine in religije ipd.). 2) Odnos javnosti do strukturnih problemov v slovenski družbi, (npr. družbena izključenost, brezposelnost in kriminal) in ukrepov za njihovo reševanje; 3) Pripravljenost javnosti za državljansko participacijo in javno angažiranje, pri čemer gre za kazalce kot so zaupanju v državne in družbene institucije, odnos do sistemskih politik in njihovih učinkov, odnos do medijev, vključenost v prostovoljne organizacije, interesne skupine in organizacije ipd.

Empirični podatki te vrste akademski skupnosti predstavljajo podlago za večnivojske analize družbenega dogajanja in pomembno spodbudo za preverjanje in razvijanje družboslovnih teorij srednjega dometa. Podatki in na njih temelječe analize pa zagotavljajo pomembne informacije tudi za politično odločanje in prispevajo k za širšo javnost relevantnemu razumevanju procesov v slovenski družbi in njenem okolju.

- Neposredni pomen raziskave ESS za slovenski prostor je v možnosti sistematične primerjave Slovenije z drugimi evropskimi državami. Umeščanje v primerjalni kontekst je dobrodošlo tako za akademske kot aplikativne namene in publiciranih analiz, ki na empirični podlagi največjih mednarodnih družboslovnih raziskav postavljajo Slovenijo v primerjalni kontekst je že veliko. S primerjalno analizo političnih vrednot v Sloveniji so se tudi v okviru projekta ESS ukvarjal Mihelj (2005), z odnosom do vloge države Bernik in Malnarjeva (2005), z nacionalizmom in nacionalno identiteto Hafner-Fink (2005), z analizo vrednot nasploh (Rus, Toš 2005).

- Poleg vsebinskih koristi projekt ESS ustvarja tudi pretok metodološkega znanja tako v raziskovalno kot pedagoško sfero in krepi 'akademski družbeni kapital' raziskovalcev v Sloveniji, ne le tistih, ki neposredno sodelujejo v raziskavi.

3.4. Kakšni so lahko **dolgoročni rezultati** vašega raziskovalnega projekta glede na zgoraj označen potencialni pomen in razvojne cilje?

IER:

Strateški interes Slovenije je izboljšanje kakovosti življenja in blaginje preko povečanja ekonomske razvitosti, trajnosti in prepoznavnosti v svetu (SRS, 2005). Temu interesu sledi tudi Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (2005). Oba temeljna nacionalna strateška dokumenta, skupaj z evropskimi strategijami, to je predvsem Lizbonsko strategijo konkurenčnosti (2000) in Goetheburško strategijo trajnosti (2001) predstavljajo vsebinski okvir za spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji. Za oblikovanje uspešnih in učinkovitih razvojnih politik v prihodnosti je izjemno pomembno, da imamo ustrezen sistem kontekstnih kazalnikov, ki omogoča mednarodno primerljivost in ga bo mogoče ažurirati letno ali na daljše obdobje in tako sproti ugotavljati napredovanje oziroma nazadovanje pri posamezni politiki. Brez takšnega orodja je usmerjanje razvoja na nacionalni ravni in v okviru EU ter usklajevanje resornih politik navznoter in navzven praktično nemogoče. Slovenija po vstopu v EU potrebuje novejšje pristope ocenjevanja razvojne ravni in usmerjanja posameznih politik, saj se morejo te tekoče adaptirati v smeri, ki bo omogočala pospešeno konvergenco k najbolj razvitim članicam EU, tako na gospodarskem, socialnem in okoljskem področju. V tem smislu postajajo nacionalne razvojne politike tako pomembne kot makroekonomske.

Naslednji dolgoročni rezultat te raziskave pa je postavitev izhodišč za spremljanje in vrednotenje politik od spodaj navzgor, kar je izjemno kompleksna naloga, ki zahteva najprej sistematično spremljanje in vrednotenje na nižjih ravneh. Vse to je del razvojnega procesa, ki lahko terja desetletja, preden bomo ugotavljali neposredne rezultate in učinke politik.

CJM

- Podatki iz raziskav ESS tvorijo kakovostno podlago za analitike in oblikovalce politik na različnih družbenih področjih (predvsem gre za širok nabor kazalcev kakovosti življenja kot so zdravstvo, okolje, sociala, ocena dela političnih sistemov ipd. - in v tem smislu prispevajo k učinkovitejšemu upravljanju omenjenih družbenih sistemov. Nabor kazalcev o družbeni strpnosti, nestrpnosti, odnosu do družbenih in etničnih manjšin je eden od pglavitnih virov informacij o teh pojavih za pripadnike nevladnih organizacij na teh področjih.

- Med širše družbene učinke ESS lahko poleg razvoja dodiplomskega in podiplomskega izobraževanja štejemo tudi izboljšanje vodenja in upravljanja, potencialno pa tudi dvig kakovosti življenja. Tovrstne raziskave namreč omogočajo spremljanje družbenih trendov na večini politično najbolj relevantnih področij, kar lahko opredelimo kot mehanizem družbenega samo-opazovanja, ki lahko opozori na (anti-)demokratske potenciale, žarišča družbenih napetosti in konfliktov, nastajajoče ali vztrajajoče družbene neenakosti in podobno, kar akterjem odločanja omogoča ustrezen odziv

- Posredno prispevajo tudi k povečevanju učinkovitosti gospodarjenja s človeškimi viri in njihovi splošni gospodarski uspešnosti, preko analize kazalcev kot so problematika zaposlovanja, mobilnost delavcev, delovne obremenitve, zadovoljstvo pri delu, odnosi s sodelavci, avtonomija pri delu, vzorci prostega časa ipd.

3.5. Kje obstaja verjetnost, da bodo vaša znanstvena spoznanja deležna zaznavnega odziva?

- a) v domačih znanstvenih krogih;
- b) v mednarodnih znanstvenih krogih;
- c) pri domačih uporabnikih;
- d) pri mednarodnih uporabnikih.

3.6. Kdo (poleg sofinancerjev) že izraža interes po vaših spoznanjih oziroma rezultatih?

IER

Poleg sofinancerjev izraža interes po naših spoznanjih oziroma rezultatih Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter Urad za makroekonomske analize in razvoj. Predstavnikom obeh institucij ter predstavnikom Ministrstva za finance, ter seveda predstavnikom naročnika (Služba Vlade RS za razvoj) je bil potek dela na raziskavi že predstavljen. Prav tako se za rezultate zanima Svet za trajnostni razvoj pri SVR.

CJM

Konkretnije lahko potencialne uporabnike raziskave ESS razvrstimo v tri širše skupine.

- Na prvem mestu je vsekakor akademska skupnost, katere pripadniki podatke uporabljajo pri svojem analitično-raziskovalnem in pedagoškem delu. Med najbolj množičnimi uporabniki so tu predavatelji in študentje na družboslovnih fakultetah, zlasti pri predmetih, ki se ukvarjajo z vrednotno dinamiko sodobnih družb in metodami družboslovnega raziskovanja.

Po podatkih arhiva ESS je bila Slovenija na 4 mestu po številu uporabnikov podatkov raziskave ESS (glej prilogo 2), med katerimi je 85% akademikov (študentje, raziskovalci in profesorji), kar je tudi primarni vidik uporabe posatkov raziskave

- Druga pomembna skupina sta politika in javna uprava, ki ji rezultati lahko služijo kot informacijska podlaga in teoretsko ozadje za identifikaciji družbeno in politično relevantnih problemov, za oblikovanje političnih strategij in ukrepov ter načrtovanje akcij obveščanja javnosti. Podatki ESS so bili že večkrat podlaga za izdelavo delov poročil o o človekovem oziroma socialnem razvoju

- Tretja je širša javnost in mediji, ki se lahko preko rednega pojavljanja članov skupine v javnih občilih seznanijo z rezultati družboslovnih opazovanj in s tem z najpomembnejšimi latentnimi družbenimi procesi v slovenski družbi.

3.7. Število diplomantov, magistrrov in doktorjev, ki so zaključili študij z vključenostjo v raziskovalni projekt?

IER - 0
CJM - 0

4. Sodelovanje z tujimi partnerji:

4.1. Navedite število in obliko formalnega raziskovalnega sodelovanja s tujimi raziskovalnimi inštitucijami.

Vključenost v relevantne mednarodne projekte

IER

1) CORINNA: Spodbujanje inovacij s pomočjo čezmejnega sodelovanja. Vir: INTERREG III C

2) Technical Assistance in Measurement of Competitiveness Indicators of Macedonia's Economy. Vir: IBRD Loan 4793-MK

CJM

1) 2008 - 2010 ESSPrep: The European Social Science Infrastructure – Preparatory Phase, 7th Framework Program; Senior partner. Tasks: reviews, planning, consortium management;

Koordinator: City University London, PI Professor Roger Jowell
• sodeluje Brina Malnar (WP1, WP3, WP4, WP5, WP8)

2) 2007 – 2009 ESS4 – Improving social measurement in Europe, 6th Framework Programme; Senior partner. Tasks: WP12, WP7 - dissemination; consortium management;

Koordinator: City University London; PI Professor Roger Jowell
• Sodeluje Brina Malnar (WP12 - monitoring dissemination activities)

3) 2006 – 2011 ESSi – European Social Survey Infrastructure, 6th Framework Programme; Senior partner. Tasks: NA5, organizing international courses for new researchers; consortium management;

Koordinator: City University London; PI Professor Roger Jowell
• Sodelujeta Brina Malnar in Rebeka Falle (NA5 - program seminarjev za evropske raziskovalce)

4) 2001 – 2008 Evropska družboslovna raziskava - European Social Survey R1, R2, R3 Kontinuiran evropski kooperativni projekt merjenja stališč (od 2001 dalje) katerega centralno koordinacijo financira šesti okvirni program EC, nacionalne meritve pa lokalni financerji v državah partnericah.

- Slavko Kurdija, nacionalni koordinator ESS za Slovenijo

4.2. Kakšni so rezultati tovrstnega sodelovanja?

IER:

•CORINNA (akronim za Cooperation of Regions for Innovation) je projekt, ki ga sofinancira Evropska unija in ki ima cilj spodbuditi čezmejno sodelovanje na področju tehnološkega razvoja v ključnih regijah v Alpe-Adria območju. Namen projekta je informirati podjetja in raziskovalne institucije o tehnoloških sposobnostih teh regij in povečati skupno znanje o regionalnih inovacijskih sistemih, politikah in strategijah posameznih partnerjev, ki bo vodilo v identificiranje najboljših praks spodbujanja regionalnih inovacijskih sposobnosti in v razvoj skupnih projektov na področjih, pomembnih za vse sodelujoče regije. Poleg šestih partnerjev – Furlanije Julijske krajine (Italija), Slovenije, Zahodnega Podonavja (Madžarska), Koroške, Štajerske in Gradiščanskega (Avstrija) – v projektu sodelujejo tudi tri institucije iz Budimpešte, Dunaja in Stuttgarta, hkrati pa je projekt podprt s strani slovenskih, madžarskih in avstrijskih ministrstev ter vladnih agencij.

V okviru projekta smo med ostalim naredili analizo (oceno) regionalnih inovacijskih v Sloveniji in v sosednjih regijah in izpostavili dobre in manj dobre prakse. V projektu smo oblikovali sinergistične (skupne) strategije, ki združujejo posamezne in skupne prednosti inovacijskih sistemov ter okolij partnerjev. Na osnovi analize (analiza stanja, analiza obstoječih projektov, nova finančna perspektiva) smo predlagali tista področja medregionalnega sodelovanja na področju inovacij, ki so pomembna za vse vključene regije, opozorili smo tudi na težave (pasti) in vsebine medregionalnega sodelovanja.

•V okviru projekta bo postavljen sistem kazalnikov konkurenčnosti za makedonsko gospodarstvo, ki bo skupaj s sektorskimi analizami predstavljal osnovo za oblikovanje ustrezne industrijske politike v Makedoniji in bo tudi omogočal spremljanje konkurenčnosti, kakor tudi omogočal »grob« spremljanje učinkov industrijske politike.

CJM:

• Sodelovanje v ESS kot enem najbolj uglednih mednarodnih projektov s področja empirične sociologije omogoča sprotno izmenjavo znanja in izkušenj in njun prenos v univerzitetni študij. Podatki in indikatorji raziskav ESS se intenzivno uporabljajo v dodiplomskem in podiplomskem izobraževanju Fakultete za družbene vede kjer slušateljem omogočajo tako seznanjanje z metodami družboslovnega raziskovanja kot tudi izvorne znanstvene analize na relevantnih družboslovnih področjih.

• Podatki raziskave ESS so poglobili in razširili vednost o slovenski družbi v evropskem in globalnem okolju ter s tem neposredno in posredno prispevali k zarisovanju in prepoznavanju njenih značilnosti in posebnosti. S sodelovanjem v mednarodnih projektih in publiciranjem izsledkov v mednarodnih monografijah skupina prispeva k temu, da postaja Slovenija bolj prepoznavna v relevantni strokovni javnosti in tudi analitično bolj zanimiva.

Metodološka 'dodana vrednost' ESS je v tem, da raziskovalni postopek dosega najvišja mednarodna merila kakovosti, kar potrjuje redno vključevanje datotek v mednarodne arhive. S tem dobi uporabnik tudi eksterno zagotovilo, da podatki raziskav veljavni in zanesljivi in torej relevantna podlaga za analizo družbenih trendov.

5. Bibliografski rezultati³ :

Za vodjo projekta in ostale raziskovalce v projektni skupini priložite bibliografske izpise za obdobje zadnjih treh let iz COBISS-a) oz. za medicinske vede iz Inštituta za biomedicinsko informatiko. Na bibliografskih izpisih označite tista dela, ki so nastala v okviru pričujočega projekta.

³ Bibliografijo raziskovalcev si lahko natisnete sami iz spletne strani:<http://www.izum.si/>

6. Druge reference⁴ vodje projekta in ostalih raziskovalcev, ki izhajajo iz raziskovalnega projekta:

IER:

-Delo na projektu je bilo predstavljeno predstavnikom naročnika (Služba vlade RS za razvoj), Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Urada za makroekonomske analize in razvoj, Ministrstva za finance ter Sveta za trajnostni razvoj pri SVR. Skupina bo nadaljevala s predstavitvijo rezultatov pri naročniku in eventuelno na Svetu za konkurenčnost. Nadalje je predvidena priprava strokovnega članka v eni od slovenskih revij (verjetno Uprava).

Druge predstavitve:

-Dogodek: STRUKTURNI SKLADI EU V SLOVENIJI. Prispevek: Predstavitev Operativnih programov. Datum: 17. maj 2007. Lokacija: Hotel Livada Prestige, Kranjčeva ulica 12, Moravske Toplice. Organizator: Regionalna razvojna agencija Mura, Murska Sobota v sodelovanju z Mrežnim podjetniškim inkubatorjem.

-Dogodek: STRUKTURNI SKLADI EU V SLOVENIJI. Prispevek: Raba indikatorjev pri Strukturnih skladih. Datum: 18. februar 2008. Lokacija: Hotel Vivat, Ulica ob igrišču 3, 9226 Moravske Toplice. Organizator: Regionalna razvojna agencija Mura, Murska Sobota v sodelovanju z Mrežnim podjetniškim inkubatorjem.

-Dogodek: SPOMLADANSKA ŠOLA EVROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE. Prispevek: Spremljanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike. Datum: 22. maj 2008. Lokacija: hotel Riviera, Obala 22, Portorož. Organizator: ALETHEIA.

-Dogodek: STRUKTURNI SKLADI EU V SLOVENIJI. Prispevek: Vrednotenje projektov financiranih iz Strukturnih skladov. Datum: 23. maj 2008. Lokacija: Klub PAC, Lendavska 5a, Murska Sobota. Organizator: Regionalna razvojna agencija Mura, Murska Sobota.

CJM:

- Raziskovalni seminar: Sociologija AT, 4. letnik, dodiplomski študij (2004-2008) (UL-FDV) (Brina Malnar)

- Metode in družboslovno raziskovanje Seksizem kot sodobna tradicija, magistrski študij (2004-2008) (UL-FDV) (Brina Malnar)

- Prispevek na 16 statističnih dnevih, Radenci (MALNAR, Brina, HAFNER-FINK, Mitja, ŠTEBE, Janez. Zmožnosti mednarodnih anketnih družboslovnih primerjalnih raziskav za oblikovanje subjektivnih indikatorjev razvitosti. V: TKAČIK, Boris (ur.), URBAS, Marina (ur.). Merjenje razvojne vloge in učinkovitosti javnega sektorja in politik : zbornik : proceedings volume. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije: Statistično društvo

⁴ Navedite tudi druge raziskovalne rezultate iz obdobja financiranja vašega projekta, ki niso zajeti v bibliografske izpise, zlasti pa tiste, ki se nanašajo na prenos znanja in tehnologije.

Navedite tudi podatke o vseh javnih in drugih predstavitev projekta in njegovih rezultatov vključno s predstavitvami, ki so bile organizirane izključno za naročnika/naročnike projekta.

Slovenije: = Statistical Office of the Republic of Slovenia: Statistical Society of Slovenia, 2006, str. 64-76.

- Letno srečanje slovenskega sociološkega društva. Predstavitev rezultatov ESS – sekcija politične culture. (Murska Sobota, November 2006).

ESS podatki in metodološka ekspertiza se uporablja kot del dodiplomskih in podiplomskih programov na FDV (Metode družboslovnega raziskovanja; Primerjalno družboslovno raziskovanje, Evropska stališča in vrednote; Raziskovalni seminar) <http://www.fdv.uni-lj.si/>

- V Ljubljani je bil 6-7 Avgusta 2007 organiziran seminar ESS Train s 40 udeleženci na temo: 'Designing and implementing questionnaires for cross-national and cross-cultural context', pod vodstvom prof dr Janet Harkness

- Član raziskovalne skupine je na konferenci Perception of Law in Society, 6-7 decembra v Ljubljani predstavil prispevek o zaupanju javnosti v pravi sistem, temelječ na podatkih raziskave ESS o zaupanju v soljudi in družbene institucije

- Diplomsko delo Eve Dolinar: Subjektivno blagostanje v perspektivi kakovosti življenja. Empirična analiza temelječa na podatkih ESS 1

- MALNAR, Brina, BERNIK, Ivan. Barriers of democratic consolidation. In: TOŠ, Niko (eds.), MÜLLER, Karl H. Political faces of Slovenia : political orientations and values at the end of the century - outlines based on Slovenian public opinion surveys, (Complexity, design, society, vol. 2). Wien: Edition Echoraum, cop. 2005 (123-147)

- BERNIK, Ivan, MALNAR, Brina. Notions of Distributive Justice and Attitudes to the State's Role in Post-Socialist Societies. In: Bach, Maurizio, Sterbling, Anton (eds.). Soziale Ungleichheit in der erweiterten Europäischen Union. Hamburg: Kramer 2008.

Raziskovalna skupina ESS bo nadaljevala obstoječo dinamiko predstavljanja projekta tako v obliki specialnih predstavitev za ciljne skupine (naročnike, akademsko skupnost), kot znanstvenih člankov in poročil.

PRILOGA 2 (k točki 3.6): Registrirani uporabniki European Social Survey (stanje 3. april 2008, vir NSD)

(<http://ess.nsd.uib.no/>)

Country	Number	% of total
Germany	1820	9.9
United Kingdom	1505	8.2
Spain	1353	7.4
Slovenia	1182	6.5
Norway	1162	6.3
Belgium	1092	6.0
United States	1051	5.7
Poland	853	4.7
Denmark	725	4.0
France	683	3.7
Netherlands	662	3.6
Ireland	591	3.2
Finland	527	2.9
Portugal	524	2.9
Austria	495	2.7
Italy	490	2.7
Switzerland	483	2.6
Sweden	358	2.0
	15504	100.0



POVZETEK: CRP projekt »Merjenje in vrednotenje razvojne politike«

Merjenje ali spremljanje politike se nanaša na ugotavljanje odstopanj v izvajanju politike od zastavljenega. Namen vrednotenja pa je ugotoviti, kaj to pomeni in ali so bili zastavljeni cilji tudi dejansko uresničeni. Šele vzpostavitev ustreznega sistema spremljanja (npr. kazalniki, nadzor, poročanje) omogoča tudi uspešno vrednotenje. Oboje pa je potrebno zaradi (i) izboljšanja uspešnosti in učinkovitosti politike v vsebinskem in upravljavskem smislu, (ii) utemeljitve politike v politični in civilni javnosti ter (iii) kot pomoč pri usmerjanju javnih in zasebnih sredstev. V raziskavi smo preučili stanje na področju spremljanja in vrednotenja politik v Sloveniji »od spodaj navzgor«, pripravili komentarje in predlog za vzpostavitev ustreznega sistema. Za potrebe spremljanja izbranih osmih razvojnih politik »od zgoraj navzdol« pa smo oblikovali sistem kontekstnih kazalnikov, s pripadajočimi podatki za 19 držav EU, za obdobje 2000-2006. Te smo uporabili za oceno uspešnosti posameznih politik v Sloveniji. Rezultati analize na kateri temelji ocena so: (i) identifikacija kritičnih področij, (ii) ovrednotenje zaostanka za najrazvitejšimi državami EU, (iii) ocena skladnosti posameznih politik, (iv) identifikacija priložnosti in nasploh ocena uspešnosti vlade pri uresničevanju preteklih razvojnih strategij. Raziskava je sklenjena s priporočili za spremljanje, vrednotenje in usmerjanje razvojnih politik v prihodnosti. Projekt je bil razširjen s sociološko dimenzijo, to je izvajanjem Evropske družboslovne raziskave v Sloveniji. Rezultat tega dela je pregled subjektivnih kazalcev družbene blaginje v Sloveniji in vrednotne predpostavke družbenih politik.

ABSTRACT: Measurement and Evaluation of Development Policy

Policy measurement and evaluation refers to finding deviations in policy implementation from the defined one. The purpose of evaluation is to find out what the deviations mean and whether the aims were actually realized. Only the creation of the adequate system of evaluation (e.g. indicators, supervision, reporting) enables successful evaluation. In fact, both practices are necessary because of (i) the improvement of policy efficiency and effectiveness in the sense of contents and management, (ii) policy argumentation within political and civil public and (iii) as a help in directing public and private funds. In the research we studied the state of the art in the field of measurement and evaluation of policies in Slovenia from "bottom down", prepared the comments and the proposal for designing the suitable system. For the purpose of the "top down" measurement of the selected eight development policies we designed the system of context indicators, with accompanying data for 19 EU countries for the period 2000-2006. These were used for the assessment of the individual policies' efficiency in Slovenia. The results of the analysis on which the assessment is based upon are: (i) identification of critical areas, (ii) evaluation of lags behind the most developed EU countries, (iii) the assessment of harmonization among different policies and (iv) identification of opportunities and the successfulness of the Government in general at implementing the past development strategies. The research is concluded with the recommendations for measuring, evaluating and directing the development policies in the future. The project was extended with a social dimension, namely with conducting European Social Survey in Slovenia. The result of this work is a review of subjective indicators of social welfare in Slovenia and "valuational" assumptions of social policies.





Inštitut za ekonomska raziskovanja
Institute for Economic Research

MERJENJE IN VREDNOTENJE RAZVOJNE POLITIKE

Zaključno poročilo

Nosilka projekta:
dr. Renata Slabe Erker

Direktor:
dr. Boris Majcen

Avtorji:
dr. Renata Slabe Erker
mag. Damjan Kavaš
dr. Art Kovačič
dr. Peter Stanovnik

September 2008

KAZALO:

1	UVOD.....	3
1.1	Opredelitev problema, predmet proučevanja in namen raziskave.....	3
2	KRATKA OPREDELITEV POLITIK.....	6
3	METODOLOGIJA SPREMLJANJA IN VREDNOTENJA RAZVOJNIH POLITIK.....	15
3.1	Spremljanje razvojnih politik.....	17
3.1.1	Opredelitev spremljanja.....	17
3.1.2	Kazalniki.....	18
3.1.3	Možni pristopi k spremljanju razvojnih politik.....	21
3.1.4	Postopek izbora programskih kazalnikov.....	23
3.1.5	Postopek izbora kontekstnih kazalnikov.....	25
3.2	Vrednotenje.....	27
3.2.1	Opredelitev vrednotenja.....	27
3.2.2	Orodja za vrednotenje.....	33
3.2.3	Uporabljene tehnike za ocenjevanje politik.....	34
4	OCENA NAČRTOVANJA, PROGRAMIRANJA IN IZVAJANJA RAZVOJNIH POLITIK V SLOVENIJI.....	39
4.1	Spremljanje projektov, razvojnih programov in politik v Sloveniji.....	39
4.2	Vrednotenje projektov, razvojnih programov in politik v Sloveniji.....	45
4.3	Horizontalni pogled na načrtovanje, programiranje, spremljanje in vrednotenje.....	46
4.3.1	Spremljanje državnih pomoči.....	46
4.3.2	Položaj računskega sodišča.....	51
4.4	Stanje spremljanja in vrednotenja razvojnih dokumentov v Sloveniji.....	63
4.5	Predlogi sistema s komentarjem.....	69
5	PREDLOG KAZALNIKOV.....	74
5.1	Omejitve pristopa kontekstnih kazalnikov in na njih temelječega analitičnega ocenjevanja politik.....	74
5.2	Končni nabor kontekstnih kazalnikov razvojnih politik.....	75
5.3	Primeri programskih kazalnikov.....	77
6	OCENA DOSEDANJIH RAZVOJNIH POLITIK.....	80
6.1	Politika spodbujanja podjetništva.....	80
6.2	Raziskovalno tehnološko razvojna politika.....	85
6.3	Politika trga dela.....	89
6.4	Politika izobraževanja.....	93
6.5	Prometna politika.....	96
6.6	Okoljska politika.....	100
6.7	Energetska politika.....	105
6.8	Politika informacijsko komunikacijskih tehnologij.....	109
7	SKLADNOST IN POVEZANOST RAZVOJNIH POLITIK.....	113
7.1	Skladnost ukrepov razvojnih politik navznoter.....	115
7.2	Povezanost razvojnih politik.....	125
7.3	Testiranje trajnosti politik.....	130
8	ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA.....	132
9	LITERATURA IN VIRI.....	143
10	DODATEK: NAVEZAVA NA UGOTOVITVE RAZISKOVALNE SKUPINE FDV-IDV.....	147

1 UVOD

1.1 Opredelitev problema, predmet proučevanja in namen raziskave

Strateški interes Slovenije je izboljšanje kakovosti življenja in blaginje preko povečanja ekonomske razvitosti, trajnosti in prepoznavnosti v svetu (SRS, 2005). Temu interesu sledi tudi Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji (2005). Oba temeljna nacionalna strateška dokumenta, skupaj z evropskimi strategijami, to je predvsem Lizbonsko strategijo konkurenčnosti (2000) in Goetheburško strategijo trajnosti (2001) predstavljajo okvir pričujoče raziskave. V raziskavi se namreč lotevamo problema merjenja rezultatov razvojne politike različnih vladnih resorjev. V tem trenutku v Sloveniji nimamo ustreznega informacijskega sistema za koordinacijo razvojne politike in spremljanje njenih učinkov, ki bi hkrati omogočal mednarodno primerljivost. Brez takšnega orodja je usmerjanje razvoja na nacionalni ravni in v okviru EU ter usklajevanje resornih politik navznoter in navzven praktično nemogoče. Slovenija po vstopu v EU potrebuje novejšje pristope ocenjevanja razvojne ravni in usmerjanja posameznih politik, saj se morejo te tekoče adaptirati v smeri, ki bo omogočala pospešeno konvergenco k najbolj razvitim članicam EU, tako na gospodarskem, socialnem in okoljskem področju.

Danes je svetovno gospodarstvo preveč zapleteno, da bi lahko uspeh posameznih držav razložili s tradicionalnimi teorijami. Razvoj posamezne države pogojuje internacionalizacija, socialna kohezija, okoljska regulativa in druge vladne politike ter seveda poslovno okolje v državi. Nacionalna konkurenčnost je tako v veliki meri rezultat vladnih in podjetniških strategij, česar tradicionalne teorije ne upoštevajo. Poleg tega prihaja danes do hitrih tehnoloških sprememb, priča smo visoki mobilnosti produkcijskih faktorjev, ter naraščajočim strukturnim težavam. Klasični dejavniki razvoja, kot so varčevanje, investicije, davčna politika ne jamčijo več trajnostne gospodarske rasti, brez ustvarjanja večje vrednosti iz razpoložljivih danosti države (naravni resursi, človeški kapital). Sicer pa je že Rostow v svoji knjigi "The Stages of Economic Growth" (1960) pojasnil, da država napreduje skozi različne razvojne faze, ko dosega zastavljene gospodarske in socialne cilje¹. Razvoj je usklajen proces v katerem prihaja do sprememb v gospodarstvu, v institucionalnem sistemu ter v zavesti človeka, kot najpomembnejšega dejavnika razvojne dinamike. Spremembe se kažejo v cenah blaga in storitev ter v celotnem ekonomsko-socialnem sistemu preko ekonomskih, tehnoloških, političnih, zgodovinskih ter kulturnih dejavnikov². Razvoj je kompleksna kategorija, ki zajema poleg gospodarskega napredka tudi cel spekter družbeno-ekonomskih sprememb: strukturne, institucionalne, tehnološke, kulturne, organizacijske³. Enako velja tudi za razvojne politike, ki so predmet proučevanja v nadaljevanju.

Junija 2005 je Vlada republike Slovenije sprejela **Strategijo razvoja Slovenije** (v nadaljevanju: SRS). Dokument opredeljuje vizijo in cilje razvoja ter določa pet razvojnih prioritet s konkretnimi akcijskimi načrti za naslednji dve leti. Navajajo, da je v ospredju strategije celovita blaginja posameznika in zatorej je po svoji vsebini to strategija trajnostnega razvoja. V dokumentu to pomeni simultano doseganje štirih temeljnih ciljev:

1. preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU in povečati zaposlenost v skladu s cilji Lizbonske strategije (gospodarski cilj);
2. izboljšati kakovost življenja in blaginjo vseh posameznikov (družbeni cilj);

¹ Rostow, The Stages of Economic Growth 1960

² Lewis, A.: The State of Development Theory, 1984.

³ Kotler, Jatusripitak, Maesincee, 1997.

3. uveljaviti načela trajnosti na vseh področjih razvoja;
4. s svojim razvojnim vzorcem, kulturno identiteto in angažiranim delovanjem v mednarodni skupnosti postati v svetu prepoznavna in ugledna država.

Kritičen pogled na te cilje je, da se temeljni cilj izboljšati kakovost življenja in blaginje posameznikov in družbe pravzaprav uresničuje preko povečanja gospodarske razvitosti, uveljavljanja načela trajnosti in izkoriščanja lastnih edinstvenih resursov.

V obdobju 2006-2013 pa strategija navaja naslednje ključne razvojne cilje:

- trajnostno povečanje blaginje in kakovosti življenja vseh posameznikov,
- izboljšanje možnosti vsakega človeka za dolgo, zdravo in aktivno življenje z vlaganji v učenje, izobrazbo, zdravje, kulturo, bivalne pogoje in druge vire za uresničevanje osebnih potencialov,
- oblikovanje bolj dinamične in prilagodljive družbe, ki se bo sposobna hitreje odzivati na izzive globalizacije in enotnega evropskega trga,
- vzdržno povečevanje gospodarske rasti in zaposlenosti na temelju načel trajnostnega razvoja in dolgoročnega ohranjanja ekonomskih, socialnih in okoljskih ravnovesij,
- povečanje globalne konkurenčnosti s spodbujanjem inovativnosti in podjetništva, razširjanjem uporabe informacijsko komunikacijske tehnologije ter z učinkovitim posodabljanjem in vlaganjem v učenje, izobraževanje, usposabljanje in raziskave in razvoj,
- povečanje učinkovitosti države in zmanjšanje njene neposredne vloge v gospodarstvu,
- zmanjšanje socialnih tveganj za najbolj ranljive skupine, zmanjševanje revščine in socialne izključenosti,
- ustvarjanje pogojev za trajno obnavljanje prebivalstva,
- hitrejši razvoj vseh regij in zmanjševanje zaostanka najmanj razvitih,
- trajnostni okoljski in prostorski razvoj,
- krepitev vseh oblik varnosti, dosledno spoštovanje človekovih pravic, preprečevanje diskriminacije in aktivno zagotavljanje enakih možnosti.

Za doseganje zastavljenih ciljev postavlja Strategija pet ključnih razvojnih prioritet:

1. Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast,
2. Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta,
3. Učinkovita in cenejša država,
4. Moderna socialna država in večja zaposlenost,
5. Povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja.

Vsaka prioriteta je določena z usmeritvami, iz njih pa so izpeljani konkretni ukrepi. Optimalna implementacija ukrepov omogoča doseganje zastavljenih ciljev.

Doseganje zastavljenih ciljev Strategije razvoja Slovenije spremlja Poročilo o razvoju in sicer s pomočjo kazalnikov razvoja Slovenije. Avtorji poročila (Urad za makroekonomske analize in razvoj: v nadaljevanju UMAR) imajo pri določitvi ustreznega nabora kazalnikov in pri spremljanju njihovih vrednosti številne težave. Tako v zadnjem poročilu⁴ v okviru pete razvojne prioritete posebej ne obravnavajo razvoja na področju kulture, iz istega razloga tudi ni bilo mogoče oceniti uresničevanja razvojnega cilja glede prepoznavnosti Slovenije v mednarodnem prostoru. Ugotovitve v poročilu večinoma temeljijo na rezultatih nabora kazalnikov za spremljanje razvoja, predvsem na področjih, kjer zaradi pomanjkanja podatkov ni ustreznih kazalnikov, pa so se oprli tudi na druge vire (domače in tuje raziskave, poročila o izvajanju področnih strategij in programov).

⁴ Poročilo o razvoju 2007

Nabor kazalnikov je večinoma enak naboru iz predhodnega leta, čeprav so ga v nekaterih delih, ki so bili v predhodnem letu slabše pokriti s kazalniki, dopolnili (podjetništvo, konkurenčnost storitev, zdravstvo), v tistih delih, kjer je več kazalnikov pokrivalo podobne vsebine (npr. regionalni razvoj, zaupanje, zadovoljstvo) ali kjer so se poslabšale podatkovne osnove (investicije v znanje, število raziskovalcev, inovacijska dejavnost, spreminjanje občinskih planov) pa skrčili. V letu 2006 so prvič z matematičnim modelom poskusili oceniti razvoj Slovenije na podlagi izbranih kazalnikov. Pri pripravi Poročila so avtorji uporabili uradne statistične podatke domačih in tujih inštitucij, ki so bili na razpolago do konca januarja 2007. V nekaterih kazalnikih pa so uporabili tudi novejšše podatke za Slovenijo, ki so bili objavljeni do 10. marca 2007 (bruto domači proizvod, trg dela, plačilna bilanca, podjetništvo), saj so tako lahko na teh področjih v Poročilo vključili podatke za leto 2006. V analizah so Slovenijo večinoma primerjali s petindvajsetimi članicami EU, le izjemoma, kjer so že bili dovolj zgodaj na voljo podatki, pa so dodali tudi novi članici Bolgarijo in Romunijo.

UMAR pri analizi spremljanja izvajanja SRS uporablja kontekstne kazalnike (»context indicators«), ki se nanašajo na analizo stanja v celotni populaciji in neposredno ne pokažejo učinke, rezultate in vplive posameznih ukrepov, kar seveda onemogoča jasno oceno prispevka posameznega ukrepa in prioritete k razvoju Slovenije. Spremljanje izvajanja SRS je oteženo zaradi naslednjih razlogov:

- ohlapna definiranost posameznih ukrepov (ciljna skupina, vrsta intervencije, sredstva,),
- nejasna odgovornost za izvedbo,
- večsektorski pristop (pogosto neusklajen) v okviru posamezne prioritete,
- določene razvojne aktivnosti (razvojni dejavniki) so izpuščeni (npr. velik del prometne infrastrukture),
- sistem spremljanja in vrednotenja ni jasno definiran.

Pričujoča raziskava želi predlagati komplementaren pristop k spremljanju in vrednotenju razvojnih politik in s tem prispevati k izboljšanju kakovosti in relevantnosti različnih resornih politik ter njihovega izvajanja, in nenazadnje k njihovi skladnosti in konsistentnosti.

V Sloveniji skoraj nimamo uvedenih sistemov spremljanja. Predvsem je spremljanje nesistematično, kar poleg ocen strokovnjakov dokazujejo tudi ugotovitve Računskega sodišča. Potrebno bo vzpostaviti ustrezne institucije, metodologije in usposobiti kadre ter povezovati informacijske sisteme Ministrstva za finance, sistem ISARR in informacijske sisteme posameznih ministrstev. Izvajanje politike, programov in projektov je potrebno spremljati, saj je le tako možno ugotoviti odstopanja od zadanih ciljev in tudi učinkovitost in uspešnost izvedbe. Praviloma poznamo tri vidike spremljanja. To so: nadzorni organi, poročanje in sistem kazalnikov. Predvsem je pomemben sistem fizičnih in finančnih kazalnikov. Le-ti omogočajo spremljanje uresničevanja zastavljenih ciljev in aktivnosti. Sistem kazalnikov služi tudi kot osnova za vrednotenje. V okviru sistema spremljanja je potrebna določitev odgovornosti za zbiranje, analiziranje in preverjanje podatkov.

Položaj je še slabši na področju vrednotenja. Čeprav Zakon o javnih financah in Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna urejata programiranje, financiranje in spremljanje, pa nikjer ne omenjata vprašanja vrednotenja. V Sloveniji nimamo prakse vrednotenja in razvitih metodologij. Zato mora vrednotenje pridobiti veliko pomembnejšo vlogo kot do sedaj, saj vse tuje izkušnje kažejo, da se z vrednotenjem izboljša kakovost programskih dokumentov in projektov.

Vsebina študije je strukturirana tako, da prehajamo iz uvodnih poglavij in kratke opredelitve posameznih razvojnih politik na metodologijo spremljanja in vrednotenja politik. Sledi ocena

načrtovanja, programiranja in izvajanja razvojnih politik v Sloveniji. Na tem mestu moramo še dodati, da se izkušnje z vrednotenjem razvojnih programov v tujini nahajajo v 3. faznem poročilu (marec, 2008). Peto poglavje vsebuje nabor kazalnikov na podlagi katerih so narejene ocene posameznih politik v šestem poglavju. Zaključujemo pa s proučevanjem skladnosti in povezanosti razvojnih politik. Sledijo zaključki s priporočili za vodenje politik in dodatek, to je navezava na ugotovitve raziskovalne skupine FDV-IDV.

2 KRATKA OPREDELITEV POLITIK

Politika spodbujanja podjetništva

Logika politike pospeševanja podjetništva je, da se **poveča** privlačnost območja za naložbe. V ta namen se izvaja vrsta intervencij: nepovratna sredstva za investicije, zmanjšanje nekaterih stroškovnih elementov (energija, delo), izgradnja industrijskih con, izboljšanje infrastrukture, ponudba storitev (izobraževanje, tehnološki transfer), odprava administrativnih ovir.

Glavni koristniki večine javnih intervencij so **mala in srednje velika podjetja**. Prav v **Lizbonskem procesu** se je pokazal pomen politike pospeševanja podjetništva, ki zagotavlja Evropi močno pozicijo v konkurenčni tekmi z drugimi regijami. Temu so sledili številni dokumenti Komisije, nazadnje **Okvirni program za konkurenčnost in inovativnost** za obdobje 2007–2013, ki je osredotočen predvsem na MSP. Program je sestavljen iz treh specifičnih programov, od katerih je za podjetništvo zanimiv predvsem prvi t.j. »**Program za podjetništvo in inovativnost**«, ki predvideva »sofinanciranje finančnih spodbud, kot so tvegani kapital, spodbude za vključevanje zasebnega kapitala, finančne podpore k nacionalnim jamstvenim shemam, bančna posojila za MSP«⁵.

Dokumenti EC navajajo, da so intervencije navadno dveh vrst: (1) finančne podpore in podpore v obliki poslovnih storitev, ki je neposredno naslovljena na podjetja ter (2) investicije za izboljšanje poslovnega okolja⁶. **Finančno podporo**, ki je lahko v obliki neposrednih finančnih spodbud ali posrednih finančnih spodbud oziroma finančnega inženiringa, v Sloveniji nudi *Slovenski podjetniški sklad*, ki zagotavlja ugodnejša finančna sredstva za investicijska vlaganja podjetij⁷. Medtem ko je zaradi pravil konkurenčnosti **državna pomoč** v EU zelo omejen instrument, se v Sloveniji dobršen del politike pospeševanja podjetništva izvaja prav prek državnih pomoči. Funkcijo subvencioniranja **poslovnih storitev** opravlja v Sloveniji *Program vavčerskega svetovanja*, ki ponuja subvencioniranje podjetniškega svetovanja in usposabljanja za potencialne podjetnike ter mikro, mala in srednja podjetja v fazi ustanavljanja ali delovanja⁸. Primer **investicij v izboljšanje poslovnega okolja** je *spodbujanje internacionalizacije* preko nudenja storitev za slovenske izvoznike.

Vlada RS je za potrebe politike spodbujanja konkurenčnosti sprejela več dokumentov: (a) **Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2002-2006** iz leta 2001, (b) **Strategijo razvoja Slovenije** (SRS), ki prioriteto »Konkurenčno gospodarstvo in hitrejša gospodarska rast« že gradi v celoti na ofenzivnih mehanizmih/usmeritvah ter (c) julija 2006 sprejet

⁵ <http://eic.zrs-kp.si/UserFiles/File/CIP.pdf>

⁶ MEANS, 2003

⁷ <http://www2.pcmg.si/>

⁸ <http://www.pcmg.si/>

Program ukrepov za spodbujanje podjetništva in konkurenčnosti za obdobje 2007-2013, ki vsebuje tudi kazalnike, s katerimi ministrstvo načrtuje spremljati izvedbo načrtovanih ukrepov.

Raziskovalno tehnološko razvojna politika

Tako poimenovanje kot tudi poudarek politike se je s časom spreminjal od čistih raziskav na področje razvoja in vse bolj tudi na področje difuzije najnovejših tehnologij in tudi inovativnih pristopov. Podobno se tudi v poslovnem sektorju poudarek seli iz R&R politike podjetja na inovacijsko politiko podjetja, ki pa je horizontalna (ni funkcijska). To vnaša zmedo v poslovanje samih podjetij (npr. kako definirati inovacijsko strategijo podjetja), kakor tudi v politiko spodbujanja inovacij in v politiko spodbujanja podjetništva. Pogosto se prepletajo aktivnosti politike spodbujanja podjetništva in inovacijske politike, kjer je večji poudarek na spodbujanju celotne inovativnosti podjetij, ne zgolj na spodbujanju tehnoloških inovacij. Inovacijska politika je torej postala horizontalna prioriteta.

V okviru EU je kategorija inovacijske politike šele postopoma zavzela osrednjo in strateško mesto med vsemi ostalimi politikami. Med enega temeljnih dokumentov na tem področju sodi **Zelena knjiga o inovacijah**, ki je podala temeljno definicijo inovacije. Prispevati k inovativnosti in pospeševanju inovacijske dejavnosti je tudi eden izmed ciljev vzpostavitve **Evropskega raziskovalnega prostora** (European Research Area). Tudi na ravni EU ima inovacijska politika **več faz oz. generacij**. Prvi generaciji inovacijske politike, ki je temeljila na logiki linearnega procesa razvoja inovacij, je sledila druga generacija, za katero se uveljavi pojem »nacionalni inovacijski sistem«. Ta, danes prevladujoča inovacijska politika je sicer posegala na različna področja, vendar je še premalo povezovala posamezne ukrepe.⁹ Izziv tretje generacije inovacijske politike bo, da zagotovi ključni poudarek (centralnost) inovacijam na vseh področjih.

V EU imamo kar nekaj institucij, ki spodbujajo tako tehnološki razvoj kot znanstvene raziskave. Generalni direktorati Evropske komisije so prav tako odgovorni za upravljanje številnih RTD&I aktivnosti, ki v skladu z načelom subsidiarnosti dopolnjujejo aktivnosti članic. **Generalni direktorat za raziskave** je prvenstveno odgovoren za aktivnosti, ki jih podpirajo Okvirni programi za RTD&I uvedeni že v 80-ih letih, ki naj bi podpirali uresničevanje strateških usmeritev EU (podpore za uporabne ali "pred-konkurenčne" raziskave). Danes se takšne podpore dopolnjujejo s podporami za aktivnosti, ki so usmerjene k drugim družbeno ekonomskim ciljem in tako je na primer v **šestem Okvirnem programu** (FP6) velik delež razpoložljivih sredstev namenjen aktivnostim, ki vplivajo na strukturo in organizacijo znanstvenih in tehnoloških virov v EU. To je v skladu s politično usmeritvijo razvoja **Evropskega raziskovalnega območja** (ang. »European Research Area" - ERA), ki naj bi na ravni EU prinašala maksimalno dodano vrednost. Z letom 2007 se je začela izvedba **Sedmega Okvirnega programa** (2007-2013). Program temelji na načelu oblikovanja evropskega raziskovalnega prostora, ki naj bi ohlapno sodelovanje med raziskovalci in raziskovalnimi zavodi nadomestil s čezmejnimi in meddisciplinarnimi raziskovalnimi programi ter tako povečal uspešnost evropskih raziskav. **Drugi direktorati**, kot sta Direktorat za informacijsko družbo in Direktorat za podjetništvo, prav tako podpirajo RTD&I aktivnosti znotraj konteksta Okvirnih programov. Potrebno je dodati tudi področje obnovljivih virov energije. Tako je bil ustanovljen **Okvirni program ukrepov Skupnosti na področju konkurenčnosti in inovativnosti** (2007-2013), ki posveča posebno pozornost potrebam MSP. Okvirni program naj bi dopolnjeval Sedmi okvirni raziskovalni program, in sicer tako, da bi obravnaval tako netehnološke kot tehnološke inovacije, ki so že presegle končno predstavitevno fazo ter so pripravljene na vzorčno

⁹ Delno se to odraža tudi znotraj EU, ko različni direktorati vsak na svoj način spodbujajo inovacije in inovacijsko dejavnost, med sabo pa so slabo relativno povezani.

testiranje na trgih. Generalni direktorat za regionalno politiko v okviru **strukturnih skladov** podpira inovacijske aktivnosti na regionalni ravni.

V Sloveniji se v vsebino tega področja posega šele v zadnjem času, in sicer z naraščanjem podpore aplikativnemu raziskovanju v javnem sektorju. V SRS se v okviru druge razvojne prioritete »Učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta« navaja **SRS Usmeritev: »Povečanje gospodarske učinkovitosti in obsega vlaganj v raziskave in tehnološki razvoj«**. Naslednji program na tem področju je **Vizija nacionalnega programa raziskav in razvoja**, katere cilj je razviti vrhunski znanstveno-raziskovalni, visokošolski in razvojni sektor, ki je v podporo gospodarskemu, družbenemu in humanemu napredku svojega okolja. Hkrati je cilj programa tudi spodbuditi hitrejšo prestrukturiranje gospodarstva v smeri tehnološko naprednih in inovativnih proizvodov in storitev.

Politika trga dela

Politiko trga dela opredeljujemo kot postavljanje ciljev, oblikovanje programov in ukrepov za reševanje problemov zaposlovanja in socialnih zadev. V ožjem smislu gre za dejavnost države in njenih organov na področju zaposlovanja, v širšem pomenu pa gre za usklajevanje vseh interesnih skupin kot so delodajalci, njihova združenja, sindikati in organizirane socialne skupine, ki želijo na trgu dela izboljšati ali utrditi svoj položaj.

Trg dela je področje na katerega vplivajo **različne politike**. Na ponudbo in povpraševanje po delovni sili je mogoče vplivati neposredno s specifičnimi tržnimi politikami (aktivna in pasivna politika zaposlovanja, regulatorna politika zaposlovanja v smislu poseganja države na posamezne trge) in/ali posredno s politikami usmerjenimi na socialni in gospodarski razvoj. Na trg dela vplivajo tudi makroekonomske politike, kot so fiskalna, monetarna in regulatorne politike. Pomembno vlogo ima **Evropska politika zaposlovanja**, ki usklajuje aktivnosti evropskih držav na področju politike zaposlovanja. Skupne prednostne naloge in individualni cilji politik zaposlovanja držav članic so določeni v večletnih smernicah zaposlovanja, ki so jih skupaj določile vse države članice. Sedanje smernice so del **Integriranih smernic za gospodarsko rast in zaposlovanje za obdobje 2005–2008** sprejetih na podlagi novega okvira Lizbonske strategije in služijo kot podlaga za pripravo Nacionalnih programov reform držav članic. Poudarek je na dveh glavnih nalogah: zagotovitev višje in stabilne rasti in ustvarjanje več in bolj kvalitetnih delovnih mest.

V drugi polovici devetdesetih let se je prenesel poudarek od pasivnih oblik politike zaposlovanja k **aktivni politiki zaposlovanja**. Intervencije APZ so lahko namenjene ljudem, ki so že na delu in se prilagajajo spremenjenim delovnim pogojem ali nezaposlenim, predvsem posebnim ciljnim skupinam (ženske, dolgotrajno nezaposleni, mladi, invalidi, težje zaposljive skupine). V izvajanje APZ se vključujejo številni akterji in institucije, povečuje pa se tudi vloga evropskih in lokalnih institucij. Strukturni skladi, predvsem **Evropski socialni sklad**, so bili v programskem obdobju 2000-2006 močno povezani z ESZ, v smislu pomoči članicam pri izboljševanju političnih pristopov. Intervencije evropskih institucij na področju zaposlovanja so seveda zelo pomembne, vendar je **lokalna raven še vedno najustreznejša raven interveniranja**, zlasti na področju storitev zaposlovanja in izobraževanja. Prav zato se v ESZ poziva države članice, da aktivno vključijo lokalne oblasti in socialne partnerje v izvajanje Nacionalnih akcijskih programov zaposlovanja.

Razmere na slovenskem trgu dela so se precej spremenile s prehodom v tržno gospodarstvo. Da bi se spopadli s problemi, ki so tu prisotni t.j. nizka stopnja zaposlenosti mladih (15-24 let) in starejših (55-64 let), strukturna brezposelnost in naraščanje brezposelnih z višjo in visoko izobrazbo, je bil pripravljen **Program aktivne politike zaposlovanja**. Pri izvajanju programa APZ se upošteva tudi regijski prijem, tako da se sredstva prednostno namenijo za območja z

nadpovprečno stopnjo brezposelnosti¹⁰. Poudariti je treba, da je program APZ le del politike zaposlovanja, ki dosega sinergijske učinke z drugimi sektorskimi politikami, pri čemer imajo ukrepi APZ neposredni vpliv na učinkovito delovanje trga dela ter usklajevanje ponudbe in povpraševanja. Za uspešno izvajanje posameznih ukrepov se bodo uporabili tudi viri iz evropskih strukturnih skladov (ESS). Pravno podlago za črpanje evropskih sredstev predstavlja **Operativni program razvoja človeških virov**, ki temelji na NSRO.

Politika izobraževanja

Izobraževanje in usposabljanje sta edina možna odgovora na izzive tehnoloških in strukturnih sprememb in tudi na problem staranja prebivalstva. Zaradi pomembnosti izobraževanja in usposabljanja pri ustvarjanju ekonomskih, socialnih in drugih rezultatov v družbi, gre za prioriteto vlade na vseh ravneh.

Raven Evropske unije je za področje izobraževalne politike predvsem prostor izmenjave idej in najboljših praks. Skupna izobraževalna politika ne obstoja, primarno odgovornost za razvoj tega področja pa nosijo članice same. Intervencije na področju izobraževanja in usposabljanja se običajno izvajajo v kontekstu širših prioritet. Politike izobraževanja še zlasti podpirajo vsakega od štirih stebrov **Evropske strategije zaposlovanja**. Cilj Evropske unije je prispevati k razvoju kvalitetnega izobraževanja v evropskem prostoru, in sicer s spodbujanjem sodelovanja med državami članicami in s podpiranjem ter dopolnjevanjem njihovih aktivnosti. Zato **EU financira skupne dejavnosti, ki presegajo državne okvire**, in s tem prispeva k izboljšanju sistemov izobraževanja.

Posebno vlogo na področju politike izobraževanja ima tudi **Bolonjska Deklaracija o Evropskem visokošolskem prostoru** (1999), ki si prizadeva za zmanjševanje razlik med izobraževalnimi sistemi posameznih držav. **Na ravni Evropske unije se izvajajo najrazličnejši izobraževalni programi**, namenjeni izobraževanju, usposabljanju in spodbujanju sodelovanja, tako posameznikov kot izobraževalnih in drugih institucij (Socrates, Leonardo da Vinci, Mladina idr.).

Analiza stanja z mednarodno primerjavo v Sloveniji je pokazala naslednje pomanjkljivosti, odločilne za ustvarjanje, prenos in uporabo znanj pri krepitvi konkurenčnosti in socialne kohezije: nizka stopnja udeležbe odraslih v izobraževanju in usposabljanju, visok izobrazbeni primanjkljaj med starejšimi ter nizka stopnja funkcionalne pismenosti, velik osip med mladimi in prepočasno odzivanje na hitro spreminjajoče se potrebe dela in življenja. Zato ključne naloge na tem področju vsebujejo posodabljanje programov v smislu individualiziranih možnosti za osvajanje znanja, usposabljanja za delo, učenja za življenje in vseživljenjskega učenja.

Slovenija je zavezana strateškimi ciljem, ki si jih je zastavila Evropska unija na področju izobraževanja in usposabljanja do leta 2010 (Bologna, 1999). Politika izobraževanja se v Sloveniji izvaja tudi s pomočjo sredstev **Evropskega socialnega sklada (ESS)**. Področje izobraževanja najdemo v drugi prednostni nalogi **EPD - Znanje, razvoj človeških virov in zaposlovanje**, ki se izvaja v okviru ESS. MŠŠ se vključuje v ukrep 2.3. Vseživljenjsko učenje.

Prometna politika

Prometna politika daje smernice za učinkovit in usklajen prometni sistem. Pri tem izhaja iz enotnosti transportnega sistema, ki daje sinergijske učinke in optimalne rezultate le ob usklajenem

¹⁰ Program ukrepov APZ za obdobje 2007-2013

delovanju vseh transportnih sistemov. Cilji prometne politike EU so pomagati zagotoviti Evropejcem smotrne in učinkovite prometne sisteme, ki: (a) ljudem in podjetjem v vsej Uniji nudijo visoko stopnjo mobilnosti; (b) varujejo okolje, zagotavljajo varnost oskrbe z energijo, spodbujajo minimalne delovne standarde za sektor ter varujejo potnika in državljana; (c) so inovativni pri podpiranju prvih dveh ciljev mobilnosti in varovanja in (d) se povezujejo na mednarodni ravni.

Znotraj struktur Evropske komisije je **Generalni direktorat za energijo in promet (DG TREN)** pristojen za razvoj in izvajanje evropskih politik na področju energije in prometa. Poleg tega DG TREN vodi spise državnih pomoči in upravlja programe financiranja Čezevropskih omrežij (TENs) ter tehnološkega razvoja in inovacij. Smernice **Čezevropskih omrežij (TEN)** pokrivajo vse prometne poti in sisteme za upravljanje prometa, ki služijo celotnemu kontinentu, podpirajo večino prometa na dolge relacije in zbližujejo geografska in gospodarska območja EU. Del tega omrežja sta tudi dva **koridorja (V. in X.), ki tečeta po ozemlju Slovenije**. Kot del pobude Evropske komisije za izboljšanje evropskega upravljanja je bil leta 2001 ustanovljen **Evropski forum za energijo in promet**. Gre za svetovalno komisijo, katere cilj je prilagajanje energetske in prometne politike na osnovi dialoga med obema sektorjema v okviru enotnega organa.

Nedavno je Komisija sprejela nove politične smernice, ki upoštevajo nove cilje za evropske energetske in prometne politike, kot so postavljeni v dveh temeljnih dokumentih, to je Zeleni knjigi o energiji in Beli knjigi o prometu. **Bela knjiga o prometu, »Evropska prometna politika do leta 2010: Čas za odločitev«¹¹**, je strateški dokument, oblikovan zato, da spremeni pristop k Skupni prometni politiki kot odgovor na problematične značilnosti sodobnega evropskega prometnega sistema, to je onesnaževanje in zastoji. Poleg političnih usmeritev je Komisija razvila tudi številne pobude in programe na področju politike prometa: **Pobuda enotnega evropskega neba** (s ciljem harmonizacije evropskih sistemov zračnega prometa), **Galileo** (radionavigacijski satelitski sistem), **Evropski sistem za vodenje železniškega prometa (ERTMS)**, **program Marco Polo** (kot pomoč prometni in logistični panogi pri doseganju trajnostnih modalnih premikov iz cestnega tovornega prometa na pomorski promet na kratke razdalje, železnico in celinske plovne poti) ter **Erica, paket I in II** (ukrepi pomorske varnosti). Tudi specifični programi, kot je integracija in krepitev **ERA znotraj 6. Okvirnega programa** vključujejo številne aktivnosti namenjene bolj trajnostnim energetskim in prometnim sistemom v Evropi. Podpore zagotavljajo tudi pristopni instrumenti (ISPA), strukturni skladi (Evropski sklad za regionalni razvoj) in Kohezijski sklad.

Stanje na področju prometa v Sloveniji je v obliki SWOT analize povzeto v Resoluciji o prometni politiki RS¹² (2006). V predpristopnem obdobju je bila Slovenija na področju prometa upravičena do finančnih sredstev iz programa PHARE in ISPA. Z vstopom v EU (2004) pa je Slovenija postala upravičena do sredstev strukturnih skladov in Kohezijskega sklada ter si je zagotovila pravico do črpanja sredstev iz **ESRR**¹³.

Iz **Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih 2007-2023** je treba izpostaviti predvsem naslednje projekte: (i) modernizacijo železniškega omrežja, (ii) dodatni avtocestni program in (iii) modernizacijo državnega cestnega omrežja na prioritetnih razvojnih oseh. Med **strateškimi, dolgoročnimi dokumenti**, ki opredeljujejo področje prometne politike v Sloveniji naj omenimo še Resolucijo o prometni politiki RS (Intermodalnost : čas za sinergijo)¹⁴, Resolucijo o Nacionalnem

¹¹ COM(2001)0370

¹² RePPRS, 2006

¹³ http://www.sigov.si/euskcladi/skladi/kohezija_2.html

¹⁴ UL RS 58/2006

programu izgradnje avtocest v RS¹⁵, Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture¹⁶, ter Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture (2006).

Okoljska politika

Področje okoljske politike je zelo široko, kompleksno in raznoliko, tako glede na vsebine, kot tudi glede na akterje in politične instrumente. Obseg in raznovrstnost okoljske politike se kažeta v prioritetah in pristopih **6. Okoljskega akcijskega programa EU**, ki postavlja okvir evropske okoljske politike do leta 2012. Bojazen zaradi vpliva onesnaževanja na zdravje ljudi obravnava **Akcijski načrt za okolje in zdravje za obdobje 2004–2010**. Načrt želi zagotoviti enakovredno raven varstva v vsej EU, pri tem pa dovolj prožno upošteva lokalne okoliščine ter priznava, da je treba uravnovežiti varstvo okolja in potrebo po mednarodni konkurenčnosti podjetij. Na podlagi tega pristopa nastaja enotni sistem za registracijo, ocenjevanje in avtorizacijo kemikalij (**REACH**).

Zadnji akcijski programi so pokazali premik v okoljski politiki EU. Ta se ne zadovolji več zgolj z nadzorom nad uporabo določenih snovi ali izdelkov, kot ga predstavlja **sistem trgovanja z emisijami** v okviru **Kjotskega protokola**, ampak tudi spodbuja uporabo varnejših alternativ ter razmišlja o ukrepih po koncu življenjske dobe izdelka. Na primer, sistem **znaka za okolje** državljanom pomaga, da se pri nakupih odločajo za okolju prijazne izdelke in storitve. Nadalje, podjetja pokažejo svoje visoke okoljske standarde z vključevanjem v **sisteme za ravnanje z okoljem ISO 14001 in sistem EMAS**; poleg tega zavezuje podjetja k uporabi najboljše trenutno razpoložljive tehnologije **direktiva IPPC**. Naloga **Evropske okoljske agencije** je spremljanje stanja okolja, zgodnje opozarjanje na nastajajoče težave in spodbujanje najboljše prakse na področju varstva okolja in okoljskih tehnologij.

Raziskave okoljskih vprašanj in programi za varstvo naravnih habitatov ali okolja prejemajo precejšnja finančna sredstva iz namenskih programov, raziskovalnih programov EU in regionalnih razvojnih programov. Primer sta programa **LIFE+** (namenjen financiranju okoljskih izboljšav in raziskav) in **MEDIA** (državam južnega Sredozemlja ponuja splošno gospodarsko podporo in v tem okviru tudi sredstva za okoljske projekte). Načeloma imajo tudi **strukturni programi** določene okoljske cilje, poleg tega da mora biti upoštevanje okolja, predvsem okoljske in naravovarstvene zakonodaje, vključeno v definiranje in izvajanje ukrepov, ki jih podpirajo Strukturni skladi in Kohezijski sklad. V zadnjih desetih letih so v Evropski uniji uspeli vzpostaviti mrežo habitatov evropsko pomembnih oz. ogroženih vrst - **Naturo 2000**. **Omrežje Natura 2000** tvorijo posebna varstvena območja (**SAC - Special Areas of Conservation**) in posebna zaščitena območja (**SPA - Spatial Protected Areas**). Eden osnovnih ciljev te mreže je zavarovanje biotske raznovrstnosti.

Ključne naloge področja okoljske politike v Sloveniji temeljijo na preprečevanju in zmanjševanju onesnaževanja okolja, na trajnostni rabi naravnih virov in delov okolja, ter uveljavitvi okolja kot omejitvenega in spodbujevalnega dejavnika razvoja. Pomembno mesto v politiki imajo velike investicije na področju oskrbe prebivalstva s pitno vodo, odvajanja in čiščenja komunalnih odpadnih in padavinskih voda in ravnanja s komunalnimi odpadki, **v skladu z Državnim programom za prevzem pravnega reda EU, Nacionalnim programom varstva okolja, Operativnim programom odvodnje in čiščenja komunalnih odpadnih voda, Strategijo ravnanja z odpadki, Nacionalno ISPA strategijo – Sektor okolje in Strateškim referenčnim okvirom za Kohezijski sklad – Sektor okolje**. Kar se tiče varstva narave postavljata temeljni koncept ohranjanja biotske raznovrstnosti **Konvencija o biološki raznovrstnosti**, ki je vgrajena v

¹⁵ UL RS 50/2004

¹⁶ UL RS 13/96

slovensko zakonodajo, in zakonodaja Evropske skupnosti¹⁷. Na opredelitvah konvencije gradi tudi **Strategija prostorskega razvoja EU**¹⁸. Zmanjševanje onesnaževanja, kontrola in nadzor se dosegajo prek plačila taks, okoljskih dajatev, oprostitvev plačila oziroma olajšav ter državnih pomoči.

Energetska politika

Energija je področje, ki ni opredeljeno kot skupno področje z Rimsko pogodbo in njenimi revizijami (Maastricht in Amsterdam), vendar pa sta izvajanje skupne okoljske politike EU ter zavedanje usodne soodvisnosti držav pri oskrbi z energijo, posebej uvozna odvisnost, pripeljala do stanja, ko se energetska politiko izvaja kot skupno politiko EU. Lahko bi opredelili šest ključnih izzivov evropske energetske politike: konkurenčen notranji energetski trg, diverzifikacija energetskega miksa, solidarnost, trajnostni razvoj, inovativnost in tehnologije ter zunanja politika.

Stališče, da je energija strateško pomembna surovina, je osnovna smernica evropske energetske politike. To stališče je konec leta 1994 v Lizboni pripeljalo do podpisa multilateralne **Pogodbe o energetski listini**, z namenom poglobiti sodelovanje na področju energetike med državami proizvajalkami in izvoznici energentov, državami preko katerih poteka tranzit energije (še zlasti zemeljskega plina in nafte) ter državami pretežnimi uvoznici energije. Pogodba o energetski listini izrecno poudarja suverenost držav nad energetskimi viri in posveča posebno pozornost okoljevarstvenim vidikom. Drug mednarodni dokument, ki bistveno vpliva na energetska politiko sveta, je **Kjotski protokol** (1997) k Okvirni konvenciji ZN o spremembah podnebja, ki ga je Slovenija ratificirala leta 2002¹⁹. Protokol zavezuje države pogodbenice k vrsti aktivnosti, katerih cilj je količinsko omejevanje in zmanjševanje emisij TGP.

Energetska politika je eno od najbolj reguliranih področij. Pomembno vlogo na ravni Evropske komisije ima **Generalni direktorat za energijo in promet** (DG TREN), pristojen za razvoj in izvajanje evropskih politik na področju energije in prometa. Poleti 2005 je Komisija sprejela **Zelena knjigo o energetski učinkovitosti ali »Narediti več z manj«**²⁰. Namen te Zelene knjige je opredeliti možnosti in začeti razpravo o realizaciji stroškovno učinkovitega varčevanja ter postopek oblikovanja konkretnega akcijskega načrta, ki vključuje ukrepe na vseh ravneh od Skupnosti do potrošnikov za izkoriščanje možnosti varčevanja s pomočjo energetske učinkovitosti. Pobuda za energetska učinkovitost pa ne vpliva samo na energetska politika, pač pa ima širši pomen. Je glavni prispevek k zmanjšanju naše energetske odvisnosti od tretjih držav ter prispeva k doseganju ciljev lizbonske strategije. V začetku leta 2006 je Evropska komisija sprejela **Strategijo EU za biogoriva**²¹, ki predvideva vrsto tržno usmerjenih, zakonodajnih in raziskovalnih ukrepov za povečanje proizvodnje goriv iz kmetijskih surovin. Energetska odvisnost EU od zunanjih virov energije (50%) je spodbudila izdelavo Zelene knjige o energiji v letu 2000 z naslovom »K evropski strategiji za zanesljivost oskrbe z energijo«²². Poleg energetske odvisnosti so se sčasoma vedno bolj aktualizirali še drugi problemi, kot so omejenost zalog, naraščanje porabe, višanje cen energije ter okoljevarstveni problemi, kar je zahtevalo nov politični konsenz na ravni EU. Leta 2006 je tako nastala **Zelena knjiga »Evropska strategija za trajnostno, konkurenčno in varno energijo«**²³. Komisija v njej predlaga skupno evropsko energetska politiko, ki bo Evropi omogočila, da se

¹⁷ Strategija o ohranjanju biotske raznovrstnosti v Sloveniji, 2001, str.11

¹⁸ ESDP, 1999

¹⁹ Zakon o ratifikaciji Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (Uradni list RS-MP, št. 17/02)

²⁰ COM (2005) 265

²¹ COM (2006) 34

²² COM (2006) 34

²³ COM (2006) 34

spoprime z izzivi oskrbe z energijo in z vplivi le-te na rast in okolje. V začetku leta 2007 je Evropska komisija objavila Komunikacijo z naslovom »**Energetska politika za Evropo**«, v kateri so podane smernice za oblikovanje nove evropske energetske politike. Evropska energetska politika ima tri izhodišča: boj proti podnebnim spremembam, omejevanje zunanje občutljivosti EU na uvoz ogljikovodikov ter spodbujanje rasti in novih delovnih mest, s čimer se potrošnikom zagotavlja varna in cenovno dostopna energija. Komisija predlaga, da bi evropska energetska politika morala temeljiti na zavezi EU glede zmanjšanja TGP.

V EU se izvaja vrsta projektov na področju energije: **projekt ManagEnergy** na pod-področju varčevanja z energijo in obnovljivih virov energije, ki je namenjen spodbujanju sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi agencijami za energijo; **Altener** (program za spodbujanje obnovljivih virov energije) in **Save** (program za smotrno rabo energije). Potem je tu še specifični program **Integracije in krepitve ERM** znotraj 6. Okvirnega programa, ki vključuje številne aktivnosti namenjene bolj trajnostnim energetskim in prometnim sistemom v Evropi.

V Sloveniji je za področje energetike je odgovoren **Direktorat za energijo**²⁴, ki od leta 2005 deluje v okviru Ministrstva za gospodarstvo. Energetsko politiko izvaja v skladu z **Energetskim zakonom**. V letu 2004 je bil sprejet »**Nacionalni energetski program**« (NEP), ki predstavlja slovensko vizijo ravnanja z energijo v širšem pomenu. NEP je dokument koordiniranja prihodnjega delovanja ustanov, ki se ukvarjajo z oskrbo z energijo, ter postavlja cilje in določa mehanizme za prehod od zagotavljanja oskrbe z energenti in električno energijo k zanesljivi, konkurenčni in okolju prijazni oskrbi z energijskimi storitvami. Postavlja tudi cilje in mehanizme za spremembo razumevanja vloge in pomena energije pri dvigu blaginje²⁵. Naslednji pomemben dokument je nov **Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012**, ki ga je Vlada RS sprejela konec leta 2006, s ciljem izpolniti obveznosti, ki izhajajo iz Kjotskega protokola.

Politika informacijsko komunikacijskih tehnologij

Na področju IKT se bo EU soočala v prihodnjih nekaj letih s številnimi izzivi. Eden od pomembnih izzivov tako ostaja uspešno usvajanje novih poslovnih procesov in ekonomskih modelov za raziskovanje potenciala IKT. Komisija zato poudarja nujnost intenziviranja raziskav in investicij v te tehnologije, ki ustvarjajo proizvodnjo.

IKT so jedro prenovljene Lizbonske strategije za rast in delovna mesta v Evropi (2005). Poleti leta 2005 je Evropska Komisija sprejela **petletno pobudo i2010 – Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje**, kot nadaljevanje akcijskega načrta eEUROPE 2005. Pobuda i2010, ki je finančno, časovno in izvedbeno vezana na Lizbonsko strategijo, določa širše usmeritve politik in se smatra kot celovita strategija razvoja informacijske družbe in medijev za obdobje 2005-2010. Pobuda se mora odraziti v nacionalnih reformnih programih držav članic. Glavna finančna mehanizma za njeno izvajanje sta **7. okvirni program**, usmerjen bolj k oblikovanju prihodnosti IKT, ter **Program za konkurenčnost in inovacije (CIP)**, ki združuje obstoječe implementacijske mehanizme in je primarno usmerjen k širši in boljši uporabi IKT.

Za informacijsko družbo so neposredno relevantne naslednje **EU aktivnosti**²⁶: Asia IT&C (že zaključeni projekti), Benchmarking eEurope kot del pristopa eEurope, Digital Libraries, eContentplus (naslednik eContent programme), eGovernment R&D kot del raziskovalnih aktivnosti na področju Informacijske družbe (IS Research), eHealth eLearning, ENISA: European Network

²⁴ http://www.mg.gov.si/si/delovna_podrocja/energetika/

²⁵ UL RS, 57/2004

²⁶ http://ec.europa.eu/information_society/activities/index_en.htm

and Information Security Agency oziroma Evropska agencija za omrežno in informacijsko varnost, eSafety, EGDIS (**E**ven **G**ender **D**istribution in the **I**nformation **S**ociety), ESDIS (High Level Group on the **E**mloyment and **S**ocial **D**imension of the **I**nformation **S**ociety), eSkills Forum, eTEN, EUMEDIS (The **E**uro-**M**editerranean **I**nformation **S**ociety Initiative), Evaluation & Monitoring (spletna stran Generalnega direktorata za Informacijsko družbo), Free and Open Source Software, Galileo (satelitski navigacijski sistem), Global Monitoring Environment and Security (GMES), IDA - Interchange of Data between Administrations, International Relations, IS Policy Link, Information Society Research (IST Home Page on CORDIS) kot največja tematska prioriteta tekočega 6. okvirnega programa, @LIS, MEDIA 2007, NeDAP, Roaming, Safer Internet Programme, Security Research, Information Society Standardisation System (CEN/ISSS), @Work raziskovalni projekti na področju IKT in strukturni skladi, ki pomembno prispevajo k spodbujanju informacijske družbe v manj razvitih regijah EU. Poleg navedenih aktivnosti EU izvaja tudi javna posvetovanja na teme, ki so povezane z informacijsko družbo, ter na svojih spletnih straneh vodi pregled statističnih študij EU na področju informacijske družbe.

V Sloveniji na področju politike informacijske družbe do leta 2001 ni bilo usklajenega pristopa. Potekale so številne vzporedne aktivnosti, kot je npr. slovensko društvo Informatika, ki je leta 1999 izdalo »Modro knjigo: Slovenija kot informacijska družba« in aktivnosti Fakultete za organizacijske vede. Prehod v na znanju temelječo družbo in v okviru tega tudi v informacijsko družbo je kot enega glavnih izzivov in prioritet bodočega razvoja obravnavala že Strategija gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006, ki je predlagala tudi izdelavo posebne strategije prehoda v informacijsko družbo. Informacijska družba je bila kot horizontalna prioriteta naloga vključena tudi v Državni razvojni program Republike Slovenije 2001-2006 (DRP) in kot taka nastopa tudi v Enotnem programskem dokumentu Republike Slovenije (EPD) za črpanje sredstev iz strukturnih skladov EU²⁷.

Januarja 2001 je bilo ustanovljeno Ministrstvo za informacijsko družbo (MID). Z nastopom Vlade leta 2004 je bilo Ministrstvo ukinjeno, posamezne odgovornosti pa so bile prenesene na posamezna ministrstva, predvsem na Ministrstvo za gospodarstvo (**Direktorat za elektronske komunikacije**²⁸), Ministrstvo za visoko šolstvo (**Direktorat za informacijsko družbo**²⁹) in Ministrstvo za javno upravo (**Direktorat za e-upravo in upravne procese**³⁰). Kot neodvisen regulatorni organ pa nastopa **Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije**³¹.

Politiko IKT v Sloveniji opredeljujejo strateški dokumenti nekoliko starejšega datuma, ki še vedno s kasnejšimi dopolnitvami ali brez njih, krojijo dogajanja na področju. Leta 2000 je bil sprejet **Nacionalni program telekomunikacij**, v katerem so opredeljeni temeljni cilji politike telekomunikacij in njenega nadaljnega razvoja. Na podlagi smernic EU na področju e-poslovanja in predvsem Akcijskega načrta eEvropa+ (2001) je leta 2003 takratno Ministrstvo za informacijsko družbo sprejelo **Strategijo RS v informacijski družbi**. Ta strateški dokument se je nanašal na obdobje do leta 2006 in je bil namenjen spodbujanju elektronskega poslovanja v gospodarstvu in civilni družbi ter povečanju dostopnosti in interesa prebivalstva do storitev informacijske družbe. Kot dopolnilo temu dokumentu je jeseni 2004 Vlada sprejela **Strategijo razvoja širokopasovnih podatkovnih omrežij v Republiki Sloveniji**. Temeljni cilj strategije je omogočiti dostop do širokopasovnih podatkovnih omrežij do leta 2008 vsem javnim ustanovam in večini zainteresiranih

²⁷ MID, 2003, Strategija RS v informacijski družbi, str. 2.

²⁸ http://www.mg.gov.si/si/delovna_podrocja/elektronske_komunikacije_in_posta

²⁹ http://www.mvzt.gov.si/si/delovna_podrocja/informacijska_druzba/

³⁰ http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/

³¹ http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/

prebivalcev. Naslednji pomembnejši strateški dokument je bila »**Strategija e-poslovanja v javni upravi RS za obdobje od leta 2001 do leta 2004 (SEP-2004)**«, ki naj bi imela vpliv seveda tudi na širše okolje in ne le na javno upravo. Leta 2003 je bila pripravljena tudi **Strategija uvajanja elektronskega poslovanja v lokalne skupnosti** (e-občine), ki je namenjena organom odločanja na lokalni, regionalni in državni ravni, informatikom ter širši zainteresirani javnosti. Cilj je na področju e-poslovanja povezati državno upravo in lokalno upravo ter doseči njun skupni razvoj.

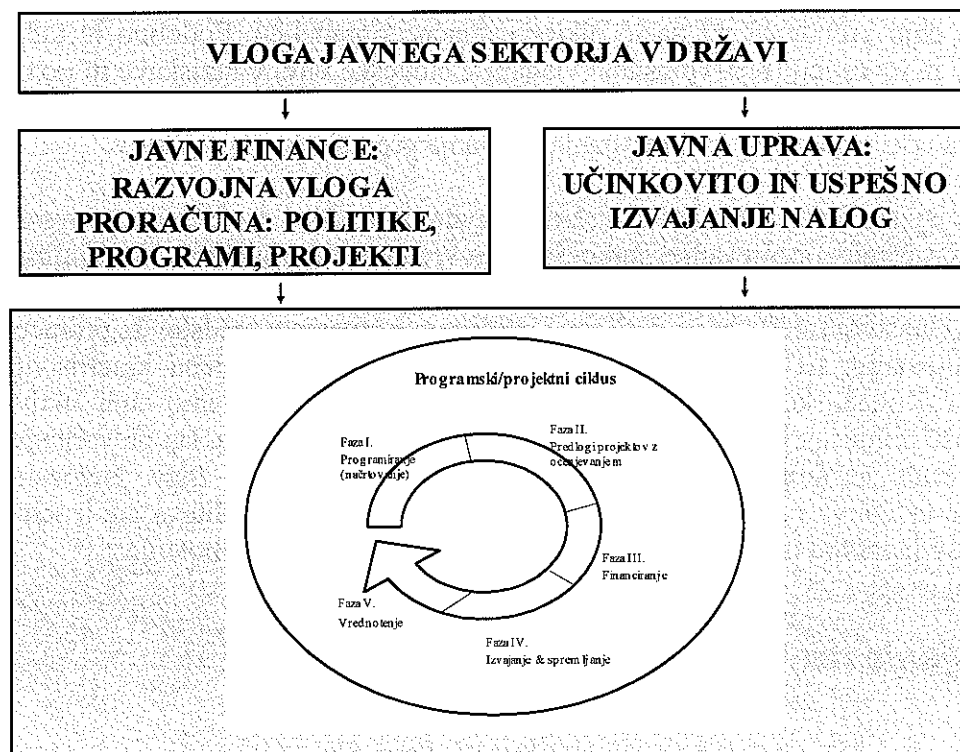
3 METODOLOGIJA SPREMLJANJA IN VREDNOTENJA RAZVOJNIH POLITIK

Če želimo učinkovite, uspešne in ustrezne projekte, razvojne programe in politike je potrebno ustrezno izvesti vse faze, ki jih ima programski/projektni cikel, ki ga uporabljajo tako mednarodne organizacije, kakor tudi države (npr. Velika Britanija). Faze projektnega/programskega cikla so prikazane na spodnji sliki in so naslednje:

1. Načrtovanje: načrtovanje je osnova za ostale faze. Pri tem je pomembno poznavanje ustreznih metodologij, treba pa je imeti tudi ustrezne izkušnje. Za javni sektor je bistveno predvsem proračunsko načrtovanje. Pri načrtovanju je nujna ustrezna hierarhija (politike-programi-projekti) in je že v fazi načrtovanja treba upoštevati potrebe ostalih faz.
2. Ocenjevanje: to je sistematično ocenjevanje alternativne uporabe javnih sredstev, ki temelji na analizi potreb, ciljev, alternativ, stroškov, koristi, finančnih virov, finančnih možnosti in ostalih dejavnikov, ki vplivajo na odločitev o posamezni politiki, programu in projektu. Praviloma ne bi smeli brez ustrezne ekonomske ocene odobriti porabe javnih sredstev za programe in tudi projekte, še posebej tistih, ki presegajo določeno velikost.
3. Izvajanje: vse politike, programe in projekte je treba izvesti. Zato se zahteva ustrezen programski/projektni management in države imajo večinoma predpisane metodologije vodenja projektov v javni upravi. Tu je zelo pomembna usposobljenost javne uprave, da sama izvede npr. programe oziroma kontrolira njihovo izvedbo.
4. Spremljanje: izvajanje politike, programov in projektov je treba spremljati, saj je le tako možno ugotoviti odstopanja od zadanih ciljev in tudi učinkovitost ter uspešnost izvedbe. Praviloma poznamo tri vidike spremljanja. To so: nadzorni organi, poročanje in sistem kazalnikov. Predvsem je pomemben sistem fizičnih in finančnih kazalnikov, ki zahteva tudi določitev odgovornosti za zbiranje, analiziranje in preverjanje podatkov.
5. Vrednotenje: vrednotenje je zadnja faza cikla. Poznamo predhodno vrednotenje, ki predstavlja ocenjevanje programov, vmesno vrednotenje in naknadno vrednotenje. S pomočjo vrednotenja ocenimo ustreznost, učinkovitost, uspešnost, koristnost in trajnost politik, programov in projektov. Ravno vrednotenje ima med vsemi fazami najkrajšo tradicijo in zato smo v vseh državah priča krepitve vloge vrednotenja javnih sredstev. Pri tem imajo pomembno vlogo zunanji dejavniki, kot sta EU in računsko sodišča.

Pomembno je, da gredo projekti, razvojni programi in politike skozi vse faze cikla. Pri tem je treba upoštevati načelo proporcionalnosti, saj je nujen bolj poglobljen pristop pri politikah in programih, medtem ko so pomembni predvsem tisti projekti, ki so finančno potratni, organizacijsko zahtevni, projekti ki imajo velike potencialne vplive (pozitivne, negativne) in pilotni projekti.

Slika 1: Osnove uspešnega in učinkovitega načrtovanja, ocenjevanja, izvajanja, spremljanja in vrednotenja projektov, razvojnih programov in politik



Tudi Slovenija se na področju javnih financ in javne uprave srečuje s podobnimi izzivi kot razvite države in zato sledi reformam v razvitih državah. Tako reforma javnih financ izpeljana na začetku devetdesetih let v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) predstavlja velik korak k programskemu proračunu in s tem daje osnovo za večjo uspešnost in učinkovitost upravljanja z javnimi sredstvi. Medtem ko je v Sloveniji še vedno poudarek na fiskalni disciplini, pa bo potrebno izboljšati določanje prioritete in alokacijsko učinkovitost javnih izdatkov. Tu pa ima pomembno vlogo načrtovanje, ocenjevanje, spremljanje in vrednotenje projektov, razvojnih programov in politik. Pri tem je potrebno upoštevati naslednje:

- Načrtovanje, ocenjevanje, spremljanje in vrednotenje politik in razvojnih programov je del sistema upravljanja z javnimi izdatki. Zato je potrebno pogledati celoten sistem upravljanja z javnimi izdatki in opredeliti funkcijo in pomembnost zgoraj omenjenih funkcij v njem. Predvsem je pomembna funkcija proračuna. Pri tem je pomembno, da so javne finance pod stalnim pritiskom, in sicer zaradi povečevanja javnih izdatkov in slabih izgledov za prihodnost (demografski razlogi). Zato smo priča reformi javnih financ, ki je proces, ki danes poteka tako v razvitih državah kakor tudi v državah v razvoju.
- Reforma sistema upravljanja z javnimi izdatki je tesno povezana z reformo javne uprave. Le-ta v razvitih državah poteka vzporedno z reformo javnih financ. Pristopi k reformi javne uprave so zelo različni in so odvisni tudi od vladajoče politične garniture.
- Tako reforma javnih financ kakor tudi reforma javne uprave ne moreta biti enaki za vse države. V svetu imamo veliko pristopov, za katerimi stojijo predvsem mednarodne organizacije, kot so OECD, Svetovna banka, Mednarodni finančni sklad, Evropska unija. Zato so pristopi in celo sama terminologija zelo neenotni in se z leti stalno spreminjajo.

- Stanje na področju upravljanja z javnimi financami in tudi na področju reforme javne uprave je med državami zelo različno. Medtem ko imajo nekatere države že dolgo tradicijo reform (npr. Velika Britanija, Nizozemska), pa so predvsem tranzicijske države šele na začetku. Obstoji predvsem razkorak med sprejetimi dokumenti in dejansko prakso.
- Težave so tudi v neenotni opredelitvi posameznih pojmov. Tako v RS veliko govorimo o razvojnem delu proračuna, ki pa ni nikjer natančno opredeljen. Podobno je tudi z definicijo programov in investicij (npr. vprašanje vlaganj v človeške vire, v raziskave in razvoj). Enako je tudi v tujini. Predvsem se prekrivajo pojmi ocenjevanja in predhodnega vrednotenja kakor tudi spremljanja izvajanja nalog in spremljanja izvajanja programov in projektov.

Tako reforma javnih financ kakor tudi reforma javne uprave sta medsebojno povezani in skupaj vplivata na načrtovanje, ocenjevanje, spremljanje in vrednotenje projektov, razvojnih programov in politik. K temu je potrebno dodati tudi zunanje vplive kot so obveznosti, ki smo jih prevzeli s polnopravnim članstvom v EU in so povezane predvsem s črpanjem sredstev iz proračuna Evropske unije (v nadaljevanju: EU). To velja predvsem za sredstva namenjena kmetijstvu in sredstva strukturnih ter Kohezijskega sklada. V prihodnosti lahko pričakujemo tudi aktivnejšo vlogo računskih sodišč pri ocenjevanju smotrnosti poslovanja javnega sektorja, saj preverjanje legalnosti v nekaterih državah že dolgo ni primarna naloga računskih sodišč (npr. Nizozemska, Velika Britanija). Vse to vpliva na potrebo k sistemskemu pristopu in ne zahteva zgolj tehničen pristop opisa postopkov in metod načrtovanja, ocenjevanja, spremljanja in vrednotenja.

3.1 Spremljanje razvojnih politik

3.1.1 Opredelitev spremljanja

Spremljanje je potrebno zaradi naslednjih razlogov:

1. Zaradi izboljšanja uspešnosti in učinkovitosti: s spremljanjem ugotavljamo odstopanja v izvajanju programa od zastavljenega. Potrebno je ugotoviti, koliko in v kateri smeri izvajanje odstopa od zastavljenega in predložiti ukrepe za prilagoditev nastalemu položaju.
2. Zaradi pravne ureditve (npr. pravne podlage za spremljanje in vrednotenje strukturne politike EU, pravna ureditev v nekaterih državah zahteva spremljanje porabe proračunskih izdatkov).
3. Zaradi utemeljitve programa v politični in civilni javnosti.
4. Zaradi vrednotenja: medtem ko je namen spremljanja ugotoviti, kaj se dogaja, pa je namen vrednotenja ugotoviti, kaj to pomeni, ali so bili zastavljeni cilji tudi dejansko uresničeni. Zato pa je potrebno vzpostaviti ustrezen sistem spremljanja (določitev kazalnikov-indikatorjev, zbiranje in obdelava podatkov), ki omogoča tudi uspešno vrednotenje.

Sistem spremljanja ima naslednje tri pomembne elemente:

- Sistem kazalnikov, vključno z ustreznim informacijskim sistemom;
- Nadzorni organi (npr. nadzorni odbor (»monitoring committee«, »steering committee«);
- Vse oblike poročanja.

V skladu z vsebino naloge smo se v nalogi osredotočili na sistem kazalnikov.

Spremljanje se izvaja s pomočjo zbiranja in analiziranja finančnih in fizičnih podatkov, od katerih so nekateri statistični, druge pa dobimo na osnovi izvajanja projektov od tistih, ki so za izvajanje odgovorni. Pri tem se uporabljajo ustrezni kazalniki, ki so sredstvo, s pomočjo katerih merimo uspešnost izvajanja aktivnosti, kar pomeni, da je lahko kazalnik tudi statistični podatek.

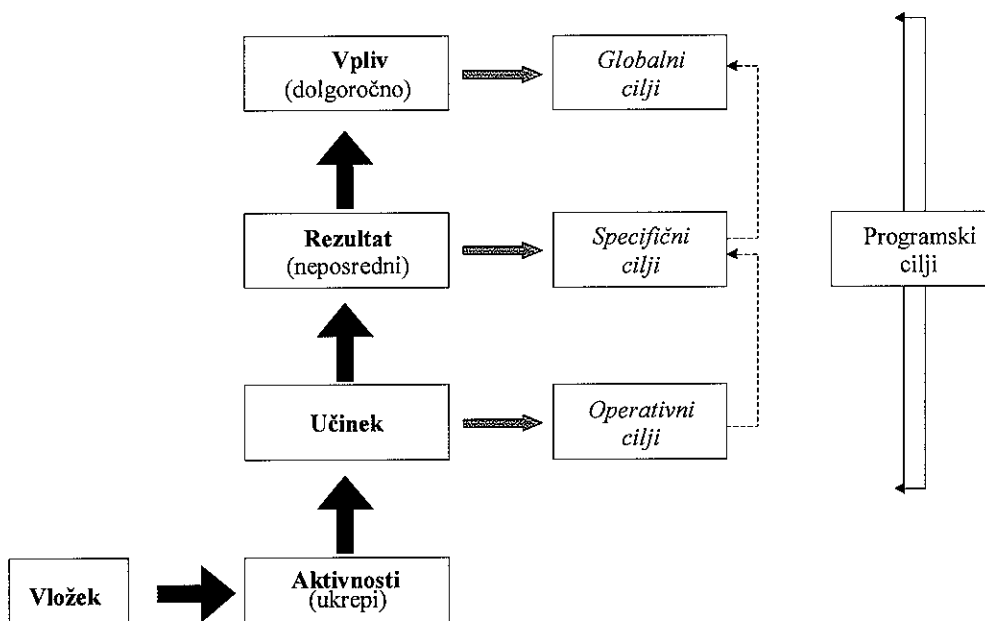
Kazalnik predstavlja skupek meritev določene spremenljivke skozi čas in/ali lokacijo. Kazalnik je informacija, ki je pomembna za izvajanje programa in je lahko statističen podatek ali pa druga informacija.

Sistem spremljanja je organiziran v skladu z logiko programiranja, vendar v obratni smeri. Gre za pristop od spodaj (»bottom up approach«), torej od projekta navzgor.

Spremljanje temelji na sosledju: aktivnost → učinek → rezultat → vpliv. V celoti je potrebna skladnost med nivoji (politika, program, prioriteta, program, ukrepi), in sicer na osnovi naslednjih povezav:

1. povezava naprej: specifični cilji višjega nivoja predstavljajo splošni okvir nižjega nivoja in rezultati (prioritete) na višjem nivoju predstavljajo specifične cilje na nižjem nivoju;
2. povezava nazaj: specifični cilji na nižjem nivoju predstavljajo del rezultatov (uresničitev zastavljenih prioritet) na višjem nivoju in splošni cilj na nižjem nivoju pomaga k dosegu specifičnih ciljev na višjem nivoju.

Slika 2: Konceptualna logika programiranja



Vir: Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology, 1999, str. 6.

Seveda pa ima sistem spremljanja določene omejitve in zato ni enostavnega recepta za vzpostavitev sistema spremljanja. Ta mora biti prilagojen aktivnostim in obstoječi praksi v posamezni državi. Dejstvo je tudi, da EU v okviru strukturne politike šele v programskem obdobju 2000-2006 daje večji poudarek fizičnim kazalnikom, medtem ko je bil v prejšnjih obdobjih poudarek predvsem na finančnem spremljanju.

3.1.2 Kazalniki

Na podlagi kazalnikov je možno kontrolirati, ali je doseženo (rezultati, vplivi) v skladu z načrtovanim tako iz fizičnega kakor tudi iz finančnega vidika. Kazalnike je potrebno skrbno izbrati,

priporočeno je manjše število kazalnikov, ki pa so točno določeni (definicija, vrednost), so uporabni in po možnosti obstojijo že ustrezni podatki. Značilnosti dobrega kazalnika so³²:

- Specifičnost – izbran kazalnik mora ustrezati namenu, za katerega je izbran. Prilagojen mora biti aktivnosti.
- Merljivost – kazalniki morajo biti taki, da jih lahko merimo – kvantitativni. Tudi če so kvalitativni, jih moramo izraziti na merljiv način.
- Dosegljivost – kazalniki morajo biti dosegljivi bodisi glede na cilj, ki ga merijo, bodisi glede čas, ki je na voljo za uresničitev postavljenega cilja.
- Realnost – kazalnik mora biti postavljen realistično, kar je povezano s postavitvijo ciljev. Le-ti ne smejo biti previsoki, ker so potem nerealni.
- Normativnost - potrebno je imeti tudi referenčno vrednost (normativnost). Ta se določa na osnovi značilnosti ukrepa in na osnovi domačih in tujih izkušenj (benchmarking).
- Časovno omejenost – tako kot vsak cilj, mora imeti tudi vsak kazalnik časovno opredelitev. Pomembno je, da je podatek relativno nov.
- Jasnost - kazalnik mora biti jasno definiran in način merjenja mora biti jasno določen. Mora biti razumljiv vsem uporabnikom.
- Zanesljivost - merjenje kazalnika mora biti zanesljivo.
- Stroški - stroški merjenja ne smejo preseči koristnosti posameznega kazalnika.

Za spremljanje razvojnih programov so najpomembnejše naslednje vrste kazalnikov:

1. kontekstni kazalniki (»context indicators«),
2. programski kazalniki (»programme indicators«).

Kazalniki konteksta se nanašajo na kontekst (razmere, okolje), v katerem se posamezen razvojni program izvaja in se neposredno nanaša na celotno ozemlje, prebivalstvo ali posamezno kategorijo (npr. kmetijstvo,...), ne glede na to, kdo je udeležen v aktivnostih razvojnega programa. Služijo naslednjim namenom:

- socio-ekonomski analizi (analitičnemu delu razvojnih dokumentov),
- spremljanju splošnega konteksta,
- določitvi in uresničevanju kvantificiranih ciljev,
- vrednotenju socio-ekonomskih vplivov razvojnega programa.

Kontekstni kazalniki so ekonomski in socialni kazalniki, ki na teritorialnih ravneh (država, regija) prikazuje gibanje posamezne statistične karakteristike in spremenljivke. Podatke ponavadi zbira predvsem statistični urad in so zato mednarodno usklajeni in tudi redno dosegljivi. Metodologija je znana in omogoča tudi mednarodne primerjave, kar je pri kazalnikih zelo pomembno (normativnost).

Veliko težje je določiti in spremljati programske kazalnike. Programski kazalniki se nanašajo na aktivnosti znotraj programa in z njimi poskušamo spremljati in vrednotiti neposredne in posredne posledice posameznega razvojnega programa. Ločimo štiri vrste programskih kazalnikov:

1. kazalniki vloženi sredstev (»resource indicators«): predstavljajo skupek vloženi sredstev (finančnih, človeških, materialnih in ostalih) v izvajanje določenega programa.
2. kazalniki učinkov (»output«, »outcome indicators«): kažejo proizvod določene razvojne aktivnosti.
3. kazalniki rezultatov (»result indicators«): kažejo neposredne posledice razvojnega programa in so lahko tako fizični kot tudi finančni.
4. kazalniki vplivov (»impact indicators«): kažejo vplive programa v daljšem obdobju.

³² Evaluating socio-economic programmes: MEANS Collection vol. 2: Selection and use of indicators for monitoring and evaluation, 1999.

Kazalnike učinkov, rezultatov in vplivov imenujemo kazalniki izvajanja (»performance indicators«). Lastnosti dobrega kazalnika izvajanja so naslednji:

1. Spremenljivka, ki predstavlja osnovo posameznega kazalnika, mora biti čim bolj povezana z aktivnostjo, ki jo merimo.
2. Izbrana spremenljivka mora »reagirati« na posamezno razvojno aktivnost, kar je možno predvsem pri kazalnikih učinkov in kazalnikih rezultatov.
3. Izhodiščna vrednost in ciljna vrednost kazalnika morata biti določeni že na začetku.
4. Ciljne vrednosti kazalnika morajo biti realistične.
5. Kazalnik mora biti jasno določen.

Ker programski dokumenti praviloma vsebujejo številne ukrepe, je njihova medsebojna primerljivost zelo otežena. Zato je potrebno določiti ključne kazalnike (»core indicators«). Le ti služijo primerjavi med podobnimi ukrepi in programi. To so enostavni kazalniki, ki jih je mogoče enostavno meriti in tudi spremljati v daljšem časovnem obdobju. Včasih jih je možno tudi združevati na višji ravni. Ker razvojni dokumenti sledijo določenim prioritetam, pogosto ključni kazalniki odlikavajo te prioritete (npr. zaposlovanje³³). Število ključnih kazalnikov ne sme biti preveliko in ključni kazalniki so lahko tako kazalniki učinkov, rezultatov ali vplivov³⁴.

Pri kazalnikih (kontekstni kazalniki, programski kazalniki) je potrebno določiti:

- opis (navedba, kje je možno dobiti podrobnejša metodološka pojasnila),
- način prikaza in merska enota,
- mednarodna primerljivost,
- vir (v Sloveniji)³⁵,
- pogostost merjenja in razpoložljiva časovna vrsta,
- tuji viri (EU, mednarodne organizacije, kot je npr. OECD, podobni programi in projekti v tujini),
- najnižja možna teritorialna enota merjenja v skladu s SKTE klasifikacijo,
- začetna vrednost (»baseline data«),
- ciljna vrednost (določena na osnovi značilnosti projektov in ukrepov ter na osnovi domačih in tujih izkušenj³⁶).

Viri informacij so naslednji:

- uradna statistika (pokriva kazalnike konteksta, pogosto ne zbira ustreznih statističnih informacij, ali so premalo razdelane, so zastarele, statistične informacije ne pokrivajo določene teritorialne ravni, zato je potrebno uporabiti druge vire),
- sekundarni podatki, pridobljeni na osnovi anket in približki kazalnikom na osnovi razpoložljivih podatkov. Če je potrebno podatke pridobiti s pomočjo anket, je potrebno vnaprej določiti ciljno skupino, metodo, vzorec in odgovorne organe za izvedbo anket.

³³ Pogosto uporabljen ključni kazalnik je neto število novih delovnih mest kot posledica določene aktivnosti.

³⁴ Spodbujanje srednjih in malih podjetij (SMP) je pogosto ena od prioritet razvojnih programov. Tako je delež vključenih SMP v določen ukrep ključni kazalnik učinkov, odstotek dodatnih zasebnih investicij kot posledica ukrepa je ključni kazalnik rezultatov, medtem ko je delež preživelih podjetij po 18 mesecih ključni kazalnik vplivov.

³⁵ Uporabiti je potrebno predvsem razpoložljive informacije, vendar pa je vzpostavljanja sistema spremljanja tudi priložnost za izboljšanje kakovosti in razpoložljivosti podatkov. Pri kontekstnih kazalnikih je ponavadi potrebno narediti lastno meritev kazalnika in ga primerjati s podobnim kontekstnim kazalnikom in s podobnimi programi in projekti.

³⁶ Ciljno vrednost je včasih zelo težko postaviti. Zato je možno postaviti več možnih ciljev oziroma uporabiti posredne kazalnike.

Kazalnike je potrebno shraniti v informacijski sistem. To je pomembno tako zaradi dosegljivosti, kakor tudi zaradi analitičnih namenov. Tako Evropska komisija za spremljanje strukturnih skladov zahteva elektronsko izmenjavo podatkov v predpisanem formatu. Pomembno je, da se določi kdo je odgovoren za spremljanje posameznega kazalnika in le-ta mora ustreznemu organu upravljanja dostaviti zahtevane informacije. Priporočljivo je, da organ upravljanja preveri zanesljivost pridobljenih informacij.

Izvajanje (»performance«) relativen pojem. Zato ga je potrebno normirati. Pri tem se uporabljajo:

- izkušnje iz preteklosti: so zelo koristna informacija, vendar pa ne upoštevajo spremembe v razmerah (tehnološke spremembe, gospodarske spremembe,..)
- primerjanje (»benchmarking«): vrednosti kazalnikov je možno primerjati s podobnimi aktivnostmi drugih organizacij v državi in v tujini. Predvsem pri uporabi tujih vrednosti je potrebno biti zelo previden, saj razmere v tujini niso pogosto primerljive z razmerami pri nas (različna raven razvoja, drugačna institucionalna ureditev, ...).

Kazalnike za spremljanje določamo v skladu z zgoraj opisano logiko programiranja.

V skladu s sistemom programiranja in spremljanja imamo na različnih ravneh tudi različne kazalnike. Tako je mogoče kazalnike rezultatov in vplivov (»result«, »outcome«, »impact«) določati na ravni politik in programov, medtem ko so kazalniki učinkov pomembni predvsem na ravni ukrepov. Pri tem je mogoče večje število kazalnikov učinkov združiti na ravni programov, vendar se je potrebno zavedati, da fizične kazalnike pogosto ni možno enostavno združevati, kot je to primer pri finančnih kazalnikih. Zelo pomembno je, da poznamo logiko same intervencije in da že na ravni projektov vzpostavimo ustrezen sistem spremljanja. Zelo težko je iskati podatke za nazaj. To še posebej velja za projekte, kjer sodeluje veliko število udeležencev (npr. projekti razvoja človeških virov).

3.1.3 Možni pristopi k spremljanju razvojnih politik

V praksi poznamo predvsem spremljanje projektov, ukrepov in programov. Spremljanje posameznih razvojnih politik temelji na spremljanju kontekstnih kazalnikov, medtem ko spremljanje posameznih politik na podlagi kazalnikov izvajanja ni razširjeno. Razlogi so po našem mnenju predvsem naslednji:

- politike pogosto niso jasno opredeljene (prepletanje številnih ukrepov in številnih izvajalskih agencij),
- spremljanje aktivnosti s pomočjo kazalnikov izvajanja temelji na zbiranju podatkov »od spodaj navzgor«, kar zahteva jasno opredelitev aktivnosti (ciljna skupina, časovnica, finančna sredstva, upravičene aktivnosti, cilji, kazalniki, povezava z ostalimi aktivnostmi,...).

Brez jasno opredeljenih aktivnosti, povezanih v celovit sistem razvojnega načrtovanja, ni možno realno spremljati razvojnih politik, niti ni možno opraviti ustreznih vrednotenj.

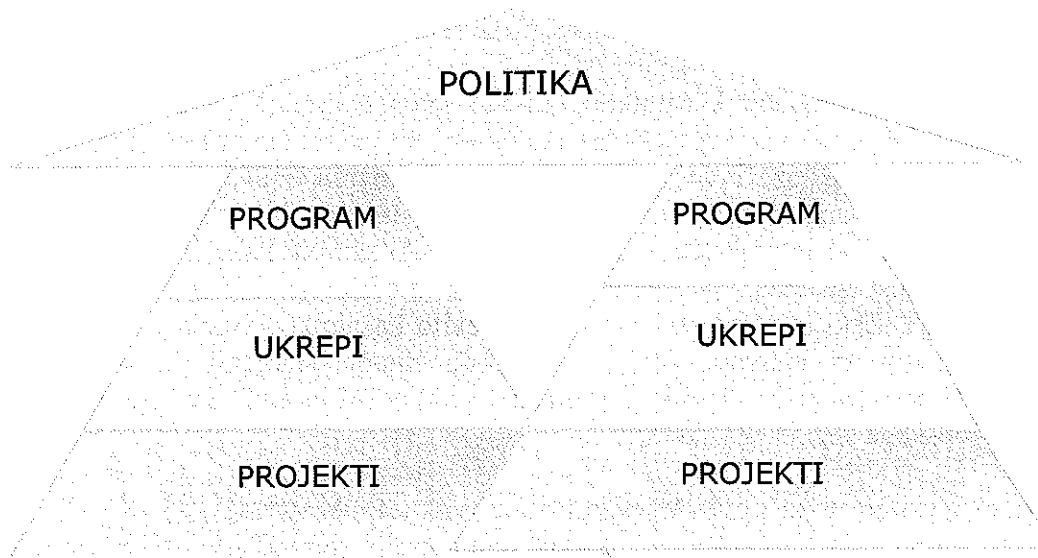
Torej imamo 2 možnosti:

1. Razvojne politike lahko spremljamo s pomočjo kontekstnih kazalnikov. To je možno le v primeru, če domnevamo, da so učinki, rezultati in vplivi posameznih politik tako veliki, da je realno pričakovati vpliv na kontekstne kazalnike.
2. Razvojno politiko spremljamo s pomočjo kazalnikov izvajanja. To zahteva naslednje: i) jasno opredelitev posamezne razvojne politike, ii) jasno opredelitev aktivnosti, iii) jasno opredelitev

odgovornosti, iv) jasno opredelitev časovnice, v) jasno opredelitev koordinacije med posameznimi izvajalci (ministrstva).

Problematika spremljanja razvojnih politik je podana v naslednji sliki.

Slika 3: Hierarhija razvojnih aktivnosti



Vsak pristop ima določene prednosti in slabosti, ki so prikazane v naslednji tabeli.

Tabela 1: Prednosti in slabosti sistema obeh pristopov k spremljanju

Vir informacij	Prednosti	Slabosti
Spremljanje s pomočjo kazalnikov izvajanja	<ul style="list-style-type: none"> • Redni in pogosti intervali • Relativna ažurnost (informacije so relativno nove) • Informacije so večinoma uporabne takoj • Relativno poceni • Mednarodne obveznosti (npr. strukturni skladi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zaključki niso vedno zanesljivi • Redko dosegljivo za raven ukrepa in višje ravni • Kazalnike (fizične, finančne) pogosto ni možno sešteti • Omejena primerljivost (med aktivnostmi, mednarodna primerljivost)
Spremljanje s pomočjo kontekstnih kazalnikov	<ul style="list-style-type: none"> • Poceni • Zanesljivost • Veliko informacij • Mednarodna primerljivost • Enostavna pridobitev informacij 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelo slaba povezanost z vrednotenjem • Pogosto nedostopnost na različnih teritorialnih ravneh ozemlja (npr. regije, nižje ravni) • Podatki so pogosto stari • Ne omogočajo ocene prispevka posameznega ukrepa k doseganju zastavljenih ciljev

Vir: Prirejeno po Evaluating socio-economic programmes: MEANS Collection vol. 5: Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities, 1999, str. 21.

3.1.4 Postopek izbora programskih kazalnikov

Izbor in uporaba kazalnikov je zahtevna naloga, ker:

- je težko določiti povezavo med aktivnostjo, učinkom, rezultatom in vplivom aktivnosti,
- so metode merjenja učinkov zelo kompleksne (veliko lažje je meriti rezultate aktivnosti), saj je potreben časovni odlog, potrebno pa je analizirati učinek po posameznih ukrepih, ne le kumulativen učinek celote,
- podatki pogosto niso dostopni pravočasno, kar otežuje odločanje,
- zelo težko je kombinirati različne kazalnike, predvsem fizične kazalnike.

To zahteva skrbno izbiro fizičnih kazalnikov, ki bodo omogočali merjenje nefinančnih rezultatov in njihovih učinkov. To je še posebej težko na agregirani ravni, saj so fizični kazalniki mnogo bolj tesno povezani z aktivnostmi. Poleg neposrednih rezultatov in učinkov je potrebno meriti tudi posredne in nepričakovane vplive razvojne dejavnosti (substitucija, itd.). Zato mora biti sistem kazalnikov enostaven, saj je praksa pokazala (MEANS Collection, irske izkušnje), da je potrebno upoštevati sposobnost sistema, da uporabi dobljene informacije, kakor tudi omejitve samega sistema spremljanja. Zato je zaželeno imeti večje število kazalnikov učinkov in zelo skrben izbor kazalnikov rezultatov in vplivov. To je pomembno zaradi praktičnih in strateških razlogov. Kazalniki naj bodo navezani na cilje posamezne aktivnosti in tudi na vire financiranja (npr. posebnosti Evropskega socialnega sklada).

Ločimo dva osnovna pristopa k opredeljevanju ali izbiri kazalnikov:

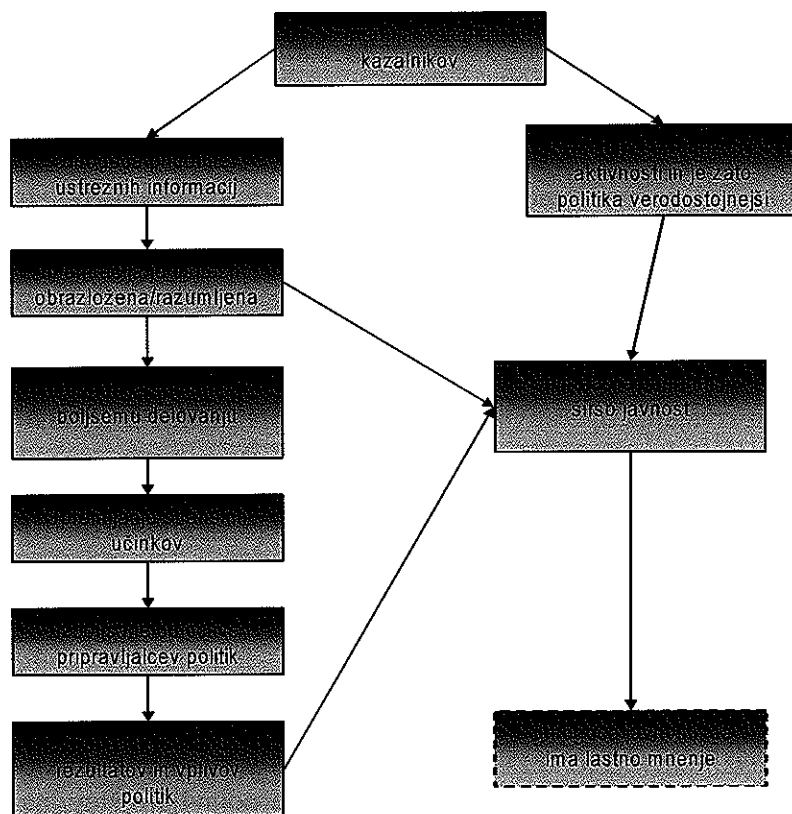
1. Pristop od zgoraj navzdol (*top-down*), pri katerem ogrodje ali model in nabor kazalnikov z opisi opredelijo strokovnjaki in raziskovalci. Od uporabnikov se pričakuje več ali manj neposreden prevzem orodij za merjenje, kriterijev in naborov kazalnikov. Praviloma so možne manjše prilagoditve lokalnim razmeram, vendar pa je proces glede na uporabnike v glavnem eksteren.
2. Pristop od spodaj navzgor (*bottom-up*), kjer so model, teme in nabori ter opisi kazalnikov opredeljeni v participatornem procesu med uporabniki. Na ta način je mogoče zagotoviti "lastništvo" in upoštevanje dejanskih interesov uporabnikov.

V postopku izbire kazalnikov je možna tudi kombinacija obeh pristopov, s čimer je mogoče izrabiti prednosti obeh pristopov in se izogniti opisanim nevarnostim. Ta pristop smo izbrali tudi v Sloveniji. Poudariti je potrebno, da je izbor kazalnikov *proces*. Ta je po mnenju večine avtorjev enako pomemben kot rezultat, to je nabor kazalnikov.

Postopek izbire kazalnikov ponavadi poteka v treh glavnih fazah:

- pripravljalna faza zajema pregled priporočil, primerov, določitev korakov v procesu, akterjev ipd.;
- proces oblikovanja ali izbire kazalnikov;
- določitev načinov merjenja in sporočanja, potrebnih struktur, porazdelitve odgovornosti.

Slika 4: Pomen sistema kazalnikov



Vir: The Evaluation of Socio-economic Development, 2003, str. 145.

Da bi sistem spremljanja služil svojemu namenu mora biti sistem kazalnikov jasen (»clear«), konsistenten (»consistent«) in uporaben (»useful«), saj je praksa pokazala (MEANS Collection, irske izkušnje), da je potrebno upoštevati sposobnost sistema, da uporabi dobljene informacije. Pri tem se moramo zavedati omejitve samega sistema kazalnikov. Predvsem gre za vprašanje vzroka in posledice, kar je pogosto v praksi zelo težko ločiti, predvsem pri kazalnikih vplivov in rezultatov. V določenih primerih bo namreč težko postaviti »čiste kazalnike«. Lahko bo kazalnik učinka nekakšen »mešani« kazalnik, ki bo kazal na učinek in rezultat. Podobno bo lahko kazalnik vpliva kazal na rezultat in vpliv izpeljane aktivnosti. V obeh primerih bo težko določiti, kaj je kazalnik rezultata. V izogib tem težavam priporočamo upoštevati načela in kriterije dobrega kazalnika, podane zgoraj.

Poleg tega je zaželeno imeti večje število kazalnikov učinka in zelo skrben izbor kazalnikov rezultatov in vplivov. To je pomembno zaradi praktičnih in strateških razlogov. Zato je potrebno določiti ključne kazalnike (»core indicators«), ki omogočajo primerjavo med ukrepi in programi. Ključni kazalniki so enostavni kazalniki, ki jih je enostavno meriti in tudi spremljati v daljšem časovnem obdobju in predstavljajo doseganje določenih ciljev programa.

Tudi v okviru kohezijske politike EU je velika pozornost namenjena spremljanju in sicer je bilo spremljanje del izvajanja politike že od same ustanovitve strukturnih skladov dalje. Medtem ko je bil v preteklosti poudarek predvsem na finančnih kazalnikih in na ekonomičnosti, pa so v programskem obdobju 2000-2006 pridobili na pomenu fizični kazalniki. Tako morata organ upravljanja in nadzorni odbor v skladu s členom 36 Uredbe Sveta št. 1260/1999 izvajati spremljanje v skladu z fizičnimi in finančnimi kazalniki, ki so podani v programskih dokumentih. Pri tem je

potrebno upoštevati indikativno metodologijo Evropske komisije in področja strukturne pomoči (t.i. »intervention code«) določena s strani Evropske komisije. Kazalniki morajo biti skladni s strukturno pomočjo območju, s cilji strukturne pomoči, s socio-ekonomskim, strukturnim in okoljskim položajem območja in morajo vsebovati kazalnike, ki služijo dodelovanju rezerve (»performance reserve«). Kazalniki morajo izražati:

1. Specifične cilje, kvantificirane, kjer je to možno, prednostne naloge in ukrepe ter njihovo medsebojno konsistentnost.
2. Napredek v obliki fizične implementacije, rezultatov in ko je možno, tudi vpliv strukturne pomoči na ustreznem nivoju (prioriteta, ukrep).
3. Finančni vidik (finančni kazalniki).

V novi finančni perspektivi Evropska komisija ne predvideva bistvene spremembe v obstoječem sistemu kazalnikov. Tako naj bi bila tudi v prihodnosti organ upravljanja in nadzorni odbor odgovorna za kakovost izvajanja operativnega programa. Spremljanje izvajanja temelji na finančnih kazalnikih ter na kazalnikih učinkov, rezultatov in vplivov, ki so sestavni del operativnega programa. Nabor kazalnikov za spremljanje in vrednotenje operativnega programa v partnerskem odnosu dogovorita država članica in Evropska komisija. Evropska komisija opozarja, da pričakuje izboljšano kvantifikacijo zastavljenih ciljev.

3.1.5 Postopek izbora kontekstnih kazalnikov

Merjenje uspešnosti politike z vidika širšega konteksta je tako kot neposredno merjenje politike preko programskih kazalnikov zelo težavno, ker zahteva poenoten mednarodni pogled (in tudi nacionalni) na opredelitev in uspešnost politike. Ob tem se pojavljajo številna tehnična vprašanja, zaradi pomanjkljive harmonizacije nacionalnih statističnih datotek in definicij posameznih kazalnikov s katerimi se politike spremljajo. Zato smo za potrebe kategorizacije kontekstnih kazalnikov posameznih razvojnih politik, proučili obsežno domačo in tujo literaturo in pridobili nekaj ekspertnih mnenj. V nadaljevanju podajamo kriterije za izbor kazalnikov in metodologijo njihove kategorizacije.

Pri postavitvi sistema oziroma izboru kontekstnih kazalnikov politik smo upoštevali naslednje kriterije:

1) *področja politik oziroma prva raven kategorizacije kazalnikov ustreza ključnim pristojnostim posameznih vladnih resorjev.* V dogovoru z naročnikom so izpostavljeni podjetništvo, energetika, izobraževanje, znanost in tehnološki razvoj, promet, okolje, trg dela in informacijsko-komunikacijske tehnologije. Poudarek je torej na politikah, ki lahko bolj neposredno vplivajo na konkurenčnost Slovenije.

2) kazalniki so izbrani tako, da *zaokrožajo posamezna področja politik, kot jih opredeljujejo zadnje evropske usmeritve.* Te so natančneje predstavljene v okviru opredelitve posameznih politik z vidika EU. Slovenija potrebuje kot članica EU novejšje pristope ocenjevanja in usmerjanja posameznih politik, saj se morajo te tekoče adaptirati v smeri, ki bo omogočala pospešeno konvergenco k najbolj razvitim članicam EU na vseh področjih. Danes je nacionalna konkurenčnost v veliki meri rezultat vladnih in podjetniških strategij, česar tradicionalne teorije ne upoštevajo. Razvoj, ki bo imel za posledico večjo blaginjo je kompleksen proces spreminjanja gospodarstva, institucionalnega sistema, družbenega sistema in zavesti človeka, kot najpomembnejšega dejavnika razvojne dinamike.

3) kazalniki so *merljivi ter mednarodno usklajeni* tako, da omogočajo ocenitev slovenskega položaja v vzorcu izbranih držav (članice EU ter nekatere kandidatke - Avstrija, Belgija, Danska,

Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska, V. Britanija, Češka, Madžarska, Poljska). Kazalnik mora temeljiti na informaciji, s pomočjo katere se lahko primerja različna geografska območja (družbe, kulture), pri čemer ne izgubimo realne primerjave.

4) Ker želimo oceniti in spremljati uspešnost posameznih vladnih politik, so kazalniki izbrani tako, da je mogoče zaznati napredek (nazadovanje) pri vladnih politikah. Poleg *objektivnih kazalnikov*, smo v sistem vključili tudi *subjektivne kazalnike* (mnenja managerjev), ki se *hitro odzivajo na politične spremembe*.

5) Za izbor je bila pomembna tudi razpoložljivost podatkov v dovolj dolgi *časovni seriji*, ki omogoča tudi dinamično analizo.

Nadaljujmo z logiko sestavljanja skupin kazalnikov znotraj posameznih politik. Usmeritve EU na področju politike spodbujanja podjetništva so navadno povezane z dvema oblikama interveniranja države. Država lahko posega na to področje s (1) finančnimi podporami in podporami v obliki poslovnih storitev, ki so neposredno naslovljene na podjetja ter z (2) investicijami za izboljšanje poslovnega okolja (infrastruktura, storitve omrežij, poenostavitev administrativnih postopkov, izobraževanje itd.). Večino teh podatkov je možno pridobiti s programskimi kazalniki, kjer pa je mednarodna primerljivost omejena, prav tako so nacionalni sistemi spremljanja izjemno pomanjkljivi. V okviru kontekstnih kazalnikov smo za spremljanje politike izbrali tri uravnotežene skupine kazalnikov, ki izpolnjujejo tudi zgornje kriterije in so bili hkrati izpostavljeni v Evropskem parlamentu. Skupino kazalnikov *demografija podjetij* predlaga Evropski parlament kot pomemben del strukturnih kazalnikov za oblikovanje politike in vmesni pregled ciljev lizbonske strategije³⁷. Tako Evropski parlament kot v Sloveniji Zakon o podpornem okolju za podjetništvo (2004) izpostavljata *storitve v obliki finančnih in drugih spodbud za podjetništvo*. Ovirajoča birokracija in *administrativne ovire* so še posebej škodljive za majhne tržne ekonomije kot je Slovenija. Z odpravljanjem teh ovir lahko država pomembno vzpodbuja nastanek novih podjetij in olajšuje dostop do zagonskih sredstev in skladov tveganega kapitala.

Za merjenje uspešnosti RR in tehnološke politike s kontekstnimi kazalniki smo izbrali štiri skupine in sicer: človeški viri, univerze in javne raziskovalne organizacije, uporaba znanja ter prenos znanja. Izbrani kazalniki izpolnjujejo zgornje kriterije so in razvrščeni v navedene skupine v skladu s poudarki Lizbonske strategije³⁸

Kontekstni kazalniki področja politike trga delovne sile pokrivajo vsebino Smernic za zaposlovanje (2005-2008). Vendar kazalniki niso razvrščeni v osem skupin, kot same Smernice, pač pa v štiri skupine: zaposlenost, privlačnost dela, usklajenost potreb na trgu dela in varnost, ter plačna politika in produktivnost. Odločitev za oblikovanje štirih skupin je vezana na uravnoteženost z drugimi politikami in na razpoložljivost podatkov.

V skladu s ključnimi izzivi politike izobraževanja in poklicnega usposabljanja, ki jih navajamo pri obravnavi politike z vidika EU (MEANS, 2003) in po pridobitvi ekspertnega mnenja smo se odločili, da v sistemu kontekstnih kazalnikov razvrstimo le-te v tri skupine in sicer dosežki (izobraženost in znanje), vključenost in učinkovitost.

Strateški okvir za oblikovanje in uresničevanje prometne politike predstavlja Bela knjiga o prometu, »Evropska prometna politika do leta 2010: Čas za odločitev«³⁹. V sistemu kontekstnih kazalnikov

³⁷ 2006/0020(COD)

³⁸ ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/indicators/docs/3rd_report_snaps0.pdf

³⁹ COM(2001)0370

prometne politike smo formirali vsebinsko zaokrožene skupine kazalnikov v skladu s smernicami, ki jih podaja ta strateški dokument, pri čemer smo upoštevali tudi splošne kriterije za izbiro kazalnikov. Kazalniki so tako razvrščeni v štiri skupine: cestna varnost in zastoji, mobilnost, infrastruktura in zmanjšanje škodljivih vplivov na okolje.

Skupine kontekstnih kazalnikov okoljske politike so bile določene na podlagi strateških pristopov, ki jih favorizira 6. Okoljski akcijski program EU (2001) in razpoložljivosti podatkov znotraj posamezne skupine. Na ta način smo formirali štiri skupine kazalnikov, in sicer varovanje kakovosti okoljskih medijev, integracija okolja v gospodarstvo in sektorske politike, nadzor in monitoring ter varstvo narave in prostorsko načrtovanje.

Evropska energetska politika je usmerjena v zagotavljanje trajnosti, varnosti in konkurenčnosti oskrbe z energijo. Vse te usmeritve se izražajo v sprejemanju številnih strateških dokumentov v zadnjih letih (zelene knjige, strategije,...). V skladu s temi usmeritvami ter splošnimi kriteriji za izbiro kazalnikov smo v sistemu kontekstne kazalnike energetske politike razvrstili v pet skupin in sicer: zanesljivost oskrbe z energijo, učinkovita raba energije, cenovna politika, razvoj obnovljivih virov energije in zmanjšanje emisij TGP.

Usmeritve IKT politike na ravni EU določa Pobuda i2010, ki je vezana na Lizbonsko strategijo, in se smatra kot celovita strategija razvoja informacijske družbe in medijev. Na podlagi teh usmeritev ter splošnih kriterijev za izbor kazalnikov smo v sistemu kontekstne kazalnike politike IKT razvrstili v štiri skupine, in sicer: e-vključenost, javne storitve in varnost, znanje in delo, spodbujanje IKT kot gospodarskega sektorja in interoperabilnost.

3.2 Vrednotenje

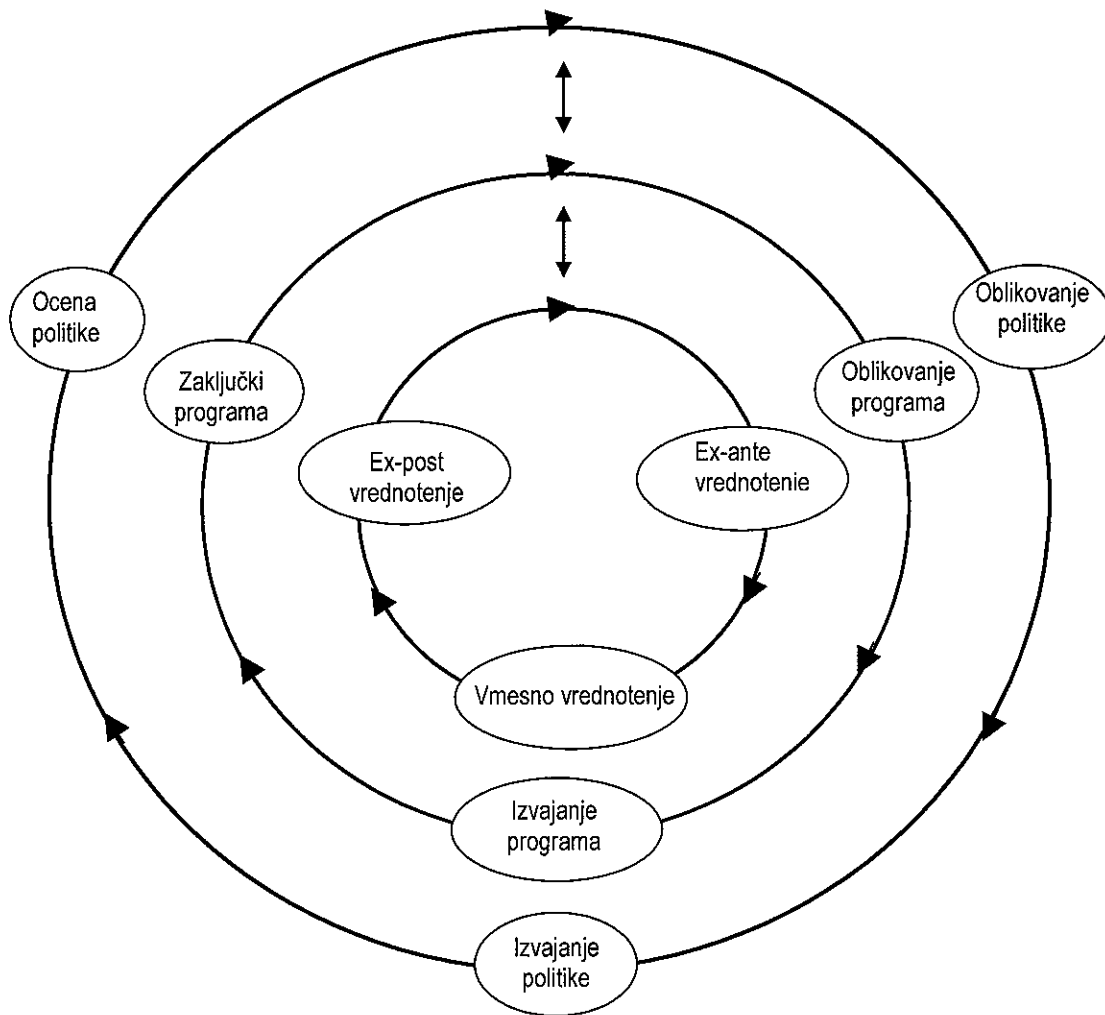
Vrednotenje je teoretično zadnji del projektnega/programskega cikla, vendar to velja zgolj za naknadno (»ex-post«) vrednotenje. Tako je predhodno vrednotenje v bistvu ocenjevanje razvojnih programov, medtem ko vmesno vrednotenje služi izboljššanemu izvajanju projektov in razvojnih programov.

3.2.1 Opredelitev vrednotenja

Vrednotenje (»evaluation«) je skupaj s spremljanjem bistveni del vsakega procesa načrtovanja, tako v zasebnem kakor tudi v javnem sektorju. Vrednotenje je pridobilo na pomenu po drugi svetovni vojni in se je uveljavilo predvsem v javnem sektorju, medtem ko zasebni sektor uporablja predvsem metode zagotavljanja kakovosti (»quality management systems«).

Vrednotenje programov se osredotoča na oceno doseganja ciljev programa. Uporablja se tudi izraz vrednotenje politik, vendar pa se oba izraza medsebojno prepletata, tako da nekatere države ne ločujejo obeh pojmov (npr. Francija). Vrednotenje politik je širši pojem, saj obsega več programov, zakonski okvir, povezanost med programi, povezanost med posameznimi pravnimi akti,...

Slika 5: Povezanost vrednotenja, programov in politik



Vir: The Evaluation of Socio-economic Development, 2003, str. 7.

Slika 5 kaže na povezanost programov, politik in posameznih vrednotenj. Problem povezovanja projektov, programov in politik je stalen in zelo resen. Dobri projekti še ne pomenijo dobrega programa in dobri programi še ne pomenijo dobre politike, vendar pa je vrednotenje projektov vložek v vrednotenje programov in vrednotenje programov je vložek v vrednotenje politik. K temu je potrebno prišteti še horizontalno vrednotenje.

Trenutni trend je vrednotenje na višji ravni, torej vrednotenje programov in politik. Vrednotenje projektov, predvsem majhnih, je v veliki meri prepuščeno financierjem projektov ali celo izvajalcem (samovrednotenje) Oziroma se vrednoti skupina majhnih projektov. Izjema so veliki projekti (npr. infrastruktura), ki imajo naravo programov.

Vrednotenje nima enotne definicije. Tako MEANS priročnik opredeljuje vrednotenje javnih izdatkov kot oceno (»judgement«) vrednosti javnih izdatkov glede na izbrane kriterije in določene standarde (predvsem ustreznost in učinkovitost). Zlasti je pomembno, da javni izdatki zadovoljujejo potrebe (»needs«), ki so bile razlog za javne izdatke in imajo ustrezne rezultate. Obstojijo tudi

podobne definicije, kot je naslednja⁴⁰: Vrednotenje je sistematična in čimbolj objektivna ocena tekočega ali končanega projekta, programa, politike, in sicer vsebine, izvedbe in rezultatov. Namen vrednotenja je oceniti ustreznost, učinkovitost, uspešnost, vpliv in trajnost. Vrednotenje mora proizvesti informacijo, ki je uporabna in kredibilna ter omogoča uporabo njenih ugotovitev in priporočil v procesu odločanja, tako pri prejemnikih kakor tudi pri financerjih.

OECD opredeljuje vrednotenje kot zanesljivo in uporabno analitično oceno (assessments) rezultatov javnih politik organizacij in programov z namenom izboljšanja informacij in zmanjšanja negotovosti, čeprav tudi najbolj kvantitativna vrednotenja temeljijo na oceni. Glavni cilji vrednotenja so izboljšano odločanje (»decision-making«), razdelitev resursov (»resource allocation«) in upravičenje javnih izdatkov (»accountability«).

Zato mora biti vrednotenje:

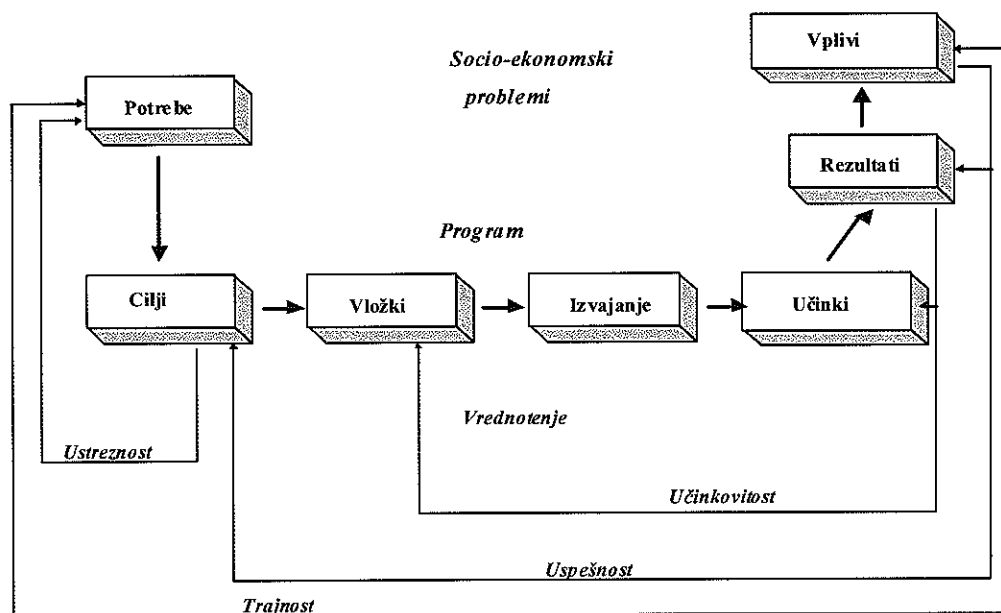
- analitično: temeljiti mora na ustreznih metodah;
- sistematično: vrednotenje mora biti skrbno pripravljeno in izvedeno;
- zanesljivo: več izvajalcev vrednotenja (evaluatorjev) mora ob uporabi ustreznih tehnik priti do podobnih rezultatov, vendar pa je potrebno poudariti, da vrednotenje vedno vsebuje sodbe, ki so pogosto subjektivne;
- osredotočeno: vrednotenje mora biti osredotočeno na ključna vprašanja politik/programov/projektov;
- naročniku prijazno: rezultati vrednotenja morajo služiti uporabniku ob upoštevanju značilnosti politik/programov/projektov, političnega okvira ter razpoložljivih sredstvih.

Vrednotenje želi odgovoriti na določena vprašanja (kriteriji vrednotenja):

1. Ustreznost: V kakšni meri so cilji projekta/programa/politike prilagojeni potrebam in prioritetam na nacionalni in EU ravni?
2. Učinkovitost: Kakšni so rezultati glede na porabljen sredstva?
3. Uspešnost: Ali projekt/program/politika dosega specifične in splošne cilje (načrtovano/doseženo)?
4. Koristnost: Ali je projekt/program/politika zadovoljil potrebe ciljne skupine?
5. Trajnost: Koliko časa po koncu projekta/program/politika bodo še vidni učinki programa?

⁴⁰ Manual Project Cycle Management, 2001, str. 4.

Slika 6: Temeljni kriteriji vrednotenja



Vir: Indicators for Monitoring and Evaluation, 1999, str. 9.

Razvoj in uporaba vrednotenja sega v petdeseta leta prejšnjega stoletja v ZDA. V 60-ih letih se je vrednotenje uporabljalo za inovativne pristope v šolstvu, socialnih programih, v zdravstveni preventivi in v borbi proti kriminalu. Od 80-ih let dalje pa se vrednotenje uporablja predvsem v javnih financah s ciljem večje učinkovitosti in uspešnosti javnih financ (kriza javnih financ). Med državami, ki so najprej sistematično spodbujale vrednotenje, so Velika Britanija, Švedska, Danska, Nizozemska, ZDA in Kanada.

Na splošno ločimo 3 obdobja uvajanja vrednotenja⁴¹:

1. Prvo obdobje je bilo v 60-ih in začetku 70-ih, in sicer kot posledica krepitev vloge države (država blaginje), kjer je vrednotenje služilo kot povratna informacija pri oblikovanju in izvajanju politik. Poudarek je bil na učinkih in rezultatih. Najaktivnejše države so bile ZDA, Švedska in Nemčija.
2. Drugo obdobje je značilno za sredino 70-ih, ko je prišlo do krize v javnih financah (prva naftna kriza). Zato je bil poudarek predvsem na vložkih (inputih), saj so države želele zmanjšati javne izdatke. Najaktivnejši državi sta bila Nizozemska in Velika Britanija.
3. Tretje obdobje se je začelo konec 80-ih in v začetku 90-ih in je tudi posledica prevelikih javnih izdatkov. Vrednotenje je del novega javnega managementa, ki predstavlja prenos managerskih orodij v javni sektor. Medtem ko je bilo vrednotenje v drugem obdobju še vedno predvsem predmet zunanjih organizacij, pa v tretjem obdobju postaja vrednotenje del managementa javnega sektorja (kazalniki, samoocena, poročanje).

⁴¹ Wollmann Hellmut: Evaluation in Public Sector Reform, 2003, str. 1-3.

Uvajanje vrednotenja pa ni zgolj povezano z reformo javnega sektorja, temveč je odvisno tudi od zunanjih pritiskov. V mnogih primerih so bili zunanji pritiski celo prevladujoči (Irska, deloma Nizozemska, Portugalska, Grčija, tranzicijske države,...). V državah članicah EU je imela velik vpliv na uvedbo vrednotenja zakonodaja strukturnih skladov. Tako so tudi države, kot so Portugalska, Španija, Italija, Grčija, ki v preteklosti niso vrednotile javnih izdatkov, to funkcijo uvedle v svojo javno upravo. Ker pa v naštetih državah ni politične volje za vrednotenje, pa so bila vrednotenja obvezna le za programe strukturne politike EU. Tako lahko v državah članicah EU v 90-ih letih ločimo 3 faze uvajanja vrednotenja javnih izdatkov:

- 1. faza: Vrednotenje je posledica zakonodaje. Zato javna uprava na vrednotenje gleda kot na nujno zlo. Primeri: Portugalska, Španija, Italija, Grčija.
- 2. faza: Vrednotenje postane del sistema. Zato je orodje, ki pomaga pri načrtovanju in izvajanju javnih izdatkov. V nekaterih državah članicah EU je vrednotenje še vedno le v politiki strukturnih skladov (npr. Avstrija, Finska, bivša vzhodna Nemčija), medtem ko v nekaterih članicah vrednotijo tudi ostale programe in politike (npr. Velika Britanija, bivša zahodna Nemčija, Francija, Irska).
- 3. faza: Vrednotenje je politični akt in je predmet javne obravnave. Namen je predstaviti širši javnosti uspešnost in učinkovitost javnih izdatkov («value for money»). Med članicami EU izstopajo predvsem Švedska, Danska in Nizozemska.

Danes je vrednotenje izredno pomembno tudi v Evropski komisiji, ki je začela z vrednotenjem v 80-ih letih (znanstveno-tehnološki programi, pomoč državam)⁴², nato pa je Evropska komisija začela sistematično spodbujati kulturo vrednotenja. Z iniciativo SEM 2000 (Sound and Efficient Management) je Evropska komisija vpeljala obvezno vrednotenje vseh programov, ki imajo vpliv na evropski proračun. Zato so bili direktorati prisiljeni vzpostaviti enote za vrednotenje (oblika in velikost je odvisna od aktivnosti posameznega direktorata) ter pripraviti načrte vrednotenj. Vzpostavljeni so bili tudi podporni mehanizmi (mreža ocenjevalcev, usposabljanje, priročniki, pilotni projekti, baze vrednotenj). Vrednotenje je tudi pomemben del kohezijske politike EU in iz finančne perspektive v finančno perspektivo samo pridobiva na pomenu, kjer se krepi tako vloga Evropske komisije, kakor tudi vloga posamezne države članice.

Ker smo v vseh razvitih državah priča javno-finančnim omejitvam, je potrebno tudi v javnih finančah upoštevati poleg vprašanja likvidnosti (enotni zakladniški račun), legalnosti (finančna kontrola, revizija) tudi vprašanja učinkov, rezultatov in vplivov. To pa zahteva spremljanje in vrednotenje javnih izdatkov. Medtem ko je namen spremljanja ugotoviti, kaj se dogaja, pa je namen vrednotenja ugotoviti, kaj to pomeni.

Glavni cilji vrednotenja so naslednji:

1. Izboljšanje kvalitete projektov/programov/politik (vsebinsko, upravljavsko).
2. Utemeljiti (opravičiti) projekt/program/politiko v politični in civilni javnosti.
3. Pomoč pri usmerjanju sredstev (javnih, zasebnih).

Glede na raven vrednotenja poznamo:

1. Vrednotenje razvojnih programov (npr. Državni razvojni program, Enotni programski dokument).
2. Vrednotenje politik (npr. prometna politika, tehnološka politika,...).
3. Vrednotenje posameznih programov (npr. avtocestni program, mladi raziskovalci,...).
4. Vrednotenje projektov (npr. posamezen odsek, industrijska cona, izobraževalni center,...), kjer je pomembno vrednotenje velikih projektov («major projects»).

⁴² Leta 1991 je imela nekaj več kot polovica direktoratsv tudi funkcijo vrednotenja.

5. Vrednotenje posameznih horizontalnih tematik (npr. okolje, enakopravnost spolov,...).

Glede na čas vrednotenja poznamo:

1. Predhodno (»ex-ante«) vrednotenje. To predvsem izboljša kakovost predloženih aktivnosti (ustreznost, skladnost), je pa veliko težje oceniti vplive aktivnosti. Predvsem je pomembno ugotoviti, ali so predložene aktivnosti ustrezne za reševanje potreb (vsebina in oblika aktivnosti, predvidena finančna sredstva, izvajanje aktivnosti, pričakovani učinki, rezultati in vplivi, povezanost z ostalimi aktivnostmi,...).
2. Vmesno (»mid-term«) vrednotenje. To še ne more oceniti vplivov, vendar pa na osnovi učinkov in deloma rezultatov že omogoča izboljšanje politik/programov/projektov. Oцени tudi porabo finančnih sredstev ter sistem spremljanja in izvajanja.
3. Končno (ex-post) vrednotenje. Že omogoča oceno rezultatov in vplivov. Analizira faktorje uspeha in ovire, ki so vplivali na izvajanje in rezultate ter oceni trajnost teh rezultatov. Glavna težava je, da pogosto ni "pravočasno" za sprejetje ustreznih odločitev.

Poznamo različne vrste vrednotenja. To je lahko notranje (»internal evaluation«) ali zunanje (»external evaluation«).

Pri različnih avtorjih srečamo zelo različne opise. Tako npr. Kamnar opredeljuje obe vrsti vrednotenja takole⁴³:

1. Naloga zunanjega vrednotenja je pojasniti, kako si posamezne izvajalske organizacije prizadevajo izboljšati kakovost, kakšne rezultate dosegajo in katere potencialne izboljšave bi lahko še uvedle. To je ponavadi vloga vladnih agencij.
2. Notranje vrednotenje pomeni sistematično, strukturirano in nenehno pozornost, ki jo izvajalske organizacije namenijo kakovosti svojega dela. Pri tem ponavadi obravnavajo naslednje vidike: vložke (sredstva, osebje, oprema), vsebino in kontekst (relevantnost vsebine programov, organizacijska načela), proces in rezultate.

Notranje vrednotenje imenujemo tudi samoocena (»self-assesment«) in je predvsem managersko orodje, namenjeno izboljšanju managementa (npr. na ravni projekta izboljšanje vodenja projekta). Za vrednotenje politik/programov/projektov sta uporabna oba vidika, vendar je z vidika managementa v javnem sektorju zunanje vrednotenje celo pomembnejše od notranjega, saj predstavlja oceno neodvisne organizacije (večja objektivnost). Izvajalci projektov in njihove organizacije precenjujejo svoje uspehe in skrivajo neuspehe. Zato je zelo pomembno, kako je sama funkcija vrednotenja organizirana znotraj javne uprave. Tako smo tudi v razvitih državah priča pomembnemu deležu neodvisnih organizacij (fakultete, raziskovalne organizacije, svetovalna podjetja) pri vrednotenju javnih izdatkov.

Vrednotenje je torej managersko orodje, ki uporablja analitične metode, da oceni vplive politik/programov/projektov in predlaga izboljšave obstoječe prakse. Zato bi moralo biti vrednotenje obvezno orodje javne uprave, saj izboljša njeno delovanje in ni le dodatna birokratska obremenitev.

Pogosto se mešajo pojmi vrednotenja, spremljanja in revizije, saj imajo aktivnosti podobne cilje, vendar pa so med njimi določene razlike:

1. Tako se vrednotenje razlikuje od spremljanja, saj praviloma predstavlja enkratno poglobljeno aktivnost. Medtem ko se spremljanje izvajanja osredotoča na učinkovitost in uspešnost (kaj se je zgodilo), pa je vsebina vrednotenja širša, saj vključuje tudi analizo potreb, socio-ekonomskih

⁴³ Kamnar, 2000, str. 142.

razmer, predvsem pa išče vzročno-posledične povezave. Brez ustreznega sistema spremljanja ni možno vzpostaviti sistema vrednotenja.

2. Vrednotenje in zunanja revizija pa sta že zgodovinsko dve ločeni funkciji. Medtem ko je revizija (»audit«) predvsem usmerjena v izpolnjevanje zakonskega okvirja in k odgovornosti, pa je ponavadi za vrednotenje odgovorna institucija, ki upravlja s posamezno politiko/programom.

V zadnjih letih se razlike med zunanjo revizijo in vrednotenjem zmanjšujejo, saj je tudi zunanja revizija z določenimi analizami (npr. »value for money audits«) v določenem oziru vse bolj podobna vrednotenju.

Tabela 2: Razlika med vrednotenjem in ostalimi »postopki«

Vrsta orodja	Vsebina
Znanstvene študije	Vrednotenje se osredotoča na praktično uporabo informacij
Tradicionalne zunanje revizije	Vrednotenje analizira javno področje veliko bolj poglobljeno kot tradicionalna zunanja revizija
Spremljanje	Vrednotenje praviloma predstavlja enkratno poglobljeno aktivnost.
Spremljanje izvajanja (performance Measurement)	Vrednotenje poskuša razumeti učinke kakor tudi logiko javne intervencije.
Analiza politik (policy analysis)	Predstavlja predhodno analizo politike, medtem ko je vrednotenje pogosto končno.

Vir: Improving Evaluation Practices, 1999, str. 11.

3.2.2 Orodja za vrednotenje

Obstojijo številna orodja za vrednotenje politik/programov in projektov. Različni avtorji predlagajo različne sistematizacije. Za vrednotenje socioekonomskih programov je bil zelo pomemben priročnik MEANS iz leta 1999. Le ta deli orodja za vrednotenje v grobem v dve večji skupini:

1. Orodja za vseobsegajočo vrednotenje:
 - a. Orodja za strukturiranje ocene (SWOT, »mapiranje vplivov«, »barvno glasovanje«),
 - b. Orodja za pregled sprememb na področju (individualni intervjuji, ciljna skupina, študije primerov),
 - c. Orodja za analizo podatkov (geografski informacijski sistemi, »shift-share« analiza, Input-output model, makroekonomski model),
 - d. Orodja za pripravo odločitve (ekspertni paneli, multikriterijska analiza).
2. Orodja za podrobno obdelavo določenega vprašanja vrednotenja:
 - a. Orodja za strukturiranje ocene (logičen okvir, »Metaplan«),
 - b. Orodja za pregled sprememb na področju (anketa, etnografsko opazovanje),
 - c. Orodja za analizo podatkov (faktorska analiza, Delphi anketa, primerjava skupin, regresijska analiza),
 - d. Orodja za pripravo odločitve (analiza stroškovne učinkovitosti, »benchmarking«, analiza stroškov in koristi).

Leta 2003 je konzorcij raziskovalnih organizacij po naročilu Evropske komisije pripravil novo verzijo.

Pomembno je, da metode vrednotenja ne služijo zgolj vrednotenju, temveč tudi načrtovanju (npr. SWOT, intervjuji,...), ocenjevanju (npr. analiza stroškov in koristi) in izvajanju projektov (npr. benchmarking).

Pri vsakem vrednotenju je problem izbora metodologije zelo pereč, vendar pa ga je možno rešiti ob upoštevanju omejitev in s pravilnim pristopom k izvedbi. To pa zahteva ustrezno znanje in izkušnje, ki pa ga imajo pogosto zunanji izvajalci. V vsakem primeru je izvedba vrednotenja koristna dejavnost, saj priskrbi zelo koristne informacije o oblikovanju in izvajanju politik, programov, politik. Glavni problemi pri izvajanju vrednotenja so naslednji:

- Problem vzročnosti (»causality«). Predvsem je težko oceniti celovito vzročno-posledično povezavo z upoštevanjem in oceno vrednosti vseh spremenljivk. To pomeni, da ni možno narediti nedvoumne povezave med programom in rezultatom. Tudi v primeru eksperimentov je težko posplošiti rezultate eksperimenta izven samega eksperimenta.
- Problem opredelitve »širine« samega vrednotenja. Ali se skoncentrirati zgolj na uradne cilje posameznega projekta/programa/politike ali pa oceniti tudi vse učinke projekta/programa/politike. Slednji pristop je boljši, vendar pa je veliko bolj zahteven (časovno, finančno, kadrovsko). Zato je izredno pomembno izvesti vrednotenje pravočasno (še preden se projekt/program/politika začne oziroma dokler ima vrednotenje vpliv na oblikovanje in izvedbo), potrebno pa je tudi natančno načrtovati samo izvedbo vrednotenja.

Dejstvo je, da je oblikovanje projektov, programov in politik zelo tvegano početje in tudi vrednotenje ne more odpraviti tega tveganja, saj je zelo težko najti odgovore na postavljena vprašanja ob ustrezni zanesljivosti. Zato je odločitev še vedno predvsem na politiki. Vrednotenje vseeno lahko prispeva k boljšemu oblikovanju in izvajanju, kar omogoča privarčevati ogromne vsote denarja in prispeva k življenjskemu standardu. Zato je nujno, da se spodbuja uporaba in razvoj vrednotenja (obseg, kakovost in uporaba). Zato so razvite države in tudi EU vzpostavile sisteme vrednotenja javnih izdatkov.

3.2.3 Uporabljene tehnike za ocenjevanje politik

Izbor in kategorizacija kontekstnih kazalnikov

Za potrebe kategorizacije kontekstnih kazalnikov posameznih razvojnih politik smo proučili obsežno domačo in tujo literaturo in pridobili nekaj ekspertnih mnenj. V nadaljevanju podajamo kriterije za izbor kazalnikov in metodologijo njihove kategorizacije.

Pri postavitvi sistema oziroma izboru kontekstnih kazalnikov politik smo upoštevali naslednje kriterije:

1) *področja politik oziroma prva raven kategorizacije kazalnikov ustreza ključnim pristojnostim posameznih vladnih resorjev.* V dogovoru z naročnikom so izpostavljeni podjetništvo, energetika, izobraževanje, znanost in tehnološki razvoj, promet, okolje, trg dela in informacijsko-komunikacijske tehnologije. Poudarek je torej na politikah, ki lahko bolj neposredno vplivajo na konkurenčnost Slovenije.

2) kazalniki so izbrani tako, da *zaokrožajo posamezna področja politik, kot jih opredeljujejo zadnje evropske usmeritve.*

3) kazalniki so *merljivi ter mednarodno usklajeni* tako, da omogočajo ocenitev slovenskega položaja v vzorcu izbranih držav (članice EU ter nekatere kandidatke - Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugalska, Španija, Švedska, V. Britanija, Češka, Madžarska, Poljska).

4) Ker želimo oceniti in spremljati uspešnost posameznih vladnih politik, so kazalniki izbrani tako, da je mogoče zaznati napredek (nazadovanje) pri vladnih politikah. Poleg *objektivnih kazalnikov*, smo v sistem vključili tudi *subjektivne kazalnike* (mnenja managerjev), ki se *hitro odzivajo na politične spremembe*.

5) Za izbor je bila pomembna tudi razpoložljivost podatkov v dovolj dolgi *časovni seriji*, ki omogoča tudi dinamično analizo.

Nadaljujmo z logiko sestavljanja skupin kazalnikov znotraj posameznih politik. Usmeritve EU na področju politike spodbujanja podjetništva so navadno povezane z dvema oblikama interveniranja države. Država lahko posega na to področje s (1) finančnimi podporami in podporami v obliki poslovnih storitev, ki so neposredno naslovljene na podjetja ter z (2) investicijami za izboljšanje poslovnega okolja (infrastruktura, storitve omrežij, poenostavitev administrativnih postopkov, izobraževanje itd.). Večino teh podatkov je možno pridobiti s programskimi kazalniki, kjer pa je mednarodna primerljivost omejena, prav tako so nacionalni sistemi spremljanja izjemno pomanjkljivi. V okviru kontekstnih kazalnikov smo za spremljanje politike izbrali tri uravnotežene skupine kazalnikov, ki izpolnjujejo tudi zgornje kriterije in so bili hkrati izpostavljeni v Evropskem parlamentu. Skupino kazalnikov *demografija podjetij* predlaga Evropski parlament kot pomemben del strukturnih kazalnikov za oblikovanje politike in vmesni pregled ciljev lizbonske strategije⁴⁴. Tako Evropski parlament kot v Sloveniji Zakon o podpornem okolju za podjetništvo (2004) izpostavljata *storitve v obliki finančnih in drugih spodbud za podjetništvo*. Ovirajoča birokracija in *administrativne ovire* so še posebej škodljive za majhne tržne ekonomije kot je Slovenija. Z odpravljanjem teh ovir lahko država pomembno vzpodbuja nastanek novih podjetij in olajšuje dostop do zagonskih sredstev in skladov tveganega kapitala.

Za merjenje uspešnosti RR in tehnološke politike s kontekstnimi kazalniki smo izbrali štiri skupine in sicer: človeški viri, univerze in javne raziskovalne organizacije, uporaba znanja ter prenos znanja. Izbrani kazalniki izpolnjujejo zgornje kriterije so in razvrščeni v navedene skupine v skladu s poudarki Lizbonske strategije⁴⁵

Kontekstni kazalniki področja politike trga delovne sile pokrivajo vsebino Smernic za zaposlovanje (2005-2008). Vendar kazalniki niso razvrščeni v osem skupin, kot same Smernice, pač pa v štiri skupine: zaposlenost, privlačnost dela, usklajenost potreb na trgu dela in varnost, ter plačna politika in produktivnost. Odločitev za oblikovanje štirih skupin je vezana na uravnoteženost z drugimi politikami in na razpoložljivost podatkov.

V skladu s ključnimi izzivi politike izobraževanja in poklicnega usposabljanja, ki jih navajamo pri obravnavi politike z vidika EU (MEANS, 2003) in po pridobitvi ekspertnega mnenja smo se odločili, da v sistemu kontekstnih kazalnikov razvrstimo le-te v tri skupine in sicer dosežki (izobraženost in znanje), vključenost in učinkovitost.

Strateški okvir za oblikovanje in uresničevanje prometne politike predstavlja Bela knjiga o prometu, »Evropska prometna politika do leta 2010: Čas za odločitev«⁴⁶. V sistemu kontekstnih kazalnikov prometne politike smo formirali vsebinsko zaokrožene skupine kazalnikov v skladu s smernicami, ki jih podaja ta strateški dokument, pri čemer smo upoštevali tudi splošne kriterije za izbiro kazalnikov. Kazalniki so tako razvrščeni v štiri skupine: cestna varnost in zastoji, mobilnost, infrastruktura in zmanjšanje škodljivih vplivov na okolje.

⁴⁴ 2006/0020(COD)

⁴⁵ ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/indicators/docs/3rd_report_snaps0.pdf

⁴⁶ COM(2001)0370

Skupine kontekstnih kazalnikov okoljske politike so bile določene na podlagi strateških pristopov, ki jih favorizira 6. Okoljski akcijski program EU (2001) in razpoložljivosti podatkov znotraj posamezne skupine. Na ta način smo formirali štiri skupine kazalnikov, in sicer varovanje kakovosti okoljskih medijev, integracija okolja v gospodarstvo in sektorske politike, nadzor in monitoring ter varstvo narave in prostorsko načrtovanje.

Evropska energetska politika je usmerjena v zagotavljanje trajnosti, varnosti in konkurenčnosti oskrbe z energijo. Vse te usmeritve se izražajo v sprejemanju številnih strateških dokumentov v zadnjih letih (zelene knjige, strategije,...). V skladu s temi usmeritvami ter splošnimi kriteriji za izbiro kazalnikov smo v sistemu kontekstne kazalnike energetske politike razvrstili v pet skupin in sicer: zanesljivost oskrbe z energijo, učinkovita raba energije, cenovna politika, razvoj obnovljivih virov energije in zmanjšanje emisij TGP.

Usmeritve IKT politike na ravni EU določa Pobuda i2010, ki je vezana na Lizbonsko strategijo, in se smatra kot celovita strategija razvoja informacijske družbe in medijev. Na podlagi teh usmeritev ter splošnih kriterijev za izbor kazalnikov smo v sistemu kontekstne kazalnike politike IKT razvrstili v štiri skupine, in sicer: e-vključenost, javne storitve in varnost, znanje in delo, spodbujanje IKT kot gospodarskega sektorja in interoperabilnost.

Statična in dinamična slika razvojnih politik

V nadaljevanju bomo kontekstne kazalnike proučili z relativnega vidika in sicer tako, da bomo primerjali zadnje podatke o posameznih kazalnikih za Slovenijo s kazalniki drugih držav EU. Pri tem bomo ugotavljali katere so ključne pomanjkljivosti (kazalniki, ki Slovenijo uvrščajo v tretjino držav z najslabšimi vrednostmi kazalnika med državami EU, za katere so na razpolago podatki) in katere glavne prednosti Slovenije (kazalniki, po katerih se Slovenija med proučevanimi državami uvršča v tretjino držav z najboljšimi vrednostmi kazalnika). Opozoriti pa je treba, da visoka vrednost kazalnika lahko odraža prednost, lahko pa tudi slabost, zato so temu ustrezno prilagojene tudi posamične interpretacije. Rezultat primerjave zadnjih podatkov o posameznih kazalnikih je statična slika razvojnih politik v Sloveniji, ki bo predstavljena sintezno po posameznih politikah.

Da bi lahko podali tudi dinamično sliko razvojnih politik, bomo v naslednjem koraku spremljali uvrstitve pri posameznih kazalnikih, identificirane kot prednosti oziroma slabosti (najboljših oziroma najslabših uvrstitev) skozi več let, glede na razpoložljivost časovnih serij pri posameznih kazalnikih. To bo omogočilo ugotavljanje ali se določena prednost še povečuje (v zadnjem obdobju je uvrstitev boljša kot v preteklih obdobjih) ali morda Slovenija svojo prednost izgublja (uvrstitev se poslabšuje). Pri slabostih izboljšanje uvrstitve v zadnjem obdobju pomeni reduciranje slabosti, med tem ko poslabšanje uvrstitve predstavlja še nadaljnje poglobljanje slabosti.

Smisel oblikovanja in spremljanja kazalnikov je v ugotavljanju stanja zaradi želje po napredku. Tudi namen pričujoče raziskave je zato priprava temeljnih priporočil za oblikovanje usklajenih vladnih politik (seveda z upoštevanjem razvojne strategije EU), ki bodo omogočile izboljšanje razvojne pozicije Slovenije v EU in v svetu. Pri oblikovanju razvojnih smernic je potrebno upoštevati dejstvo, da so nekatere slabosti, ki so posledica napačnih potez v preteklosti, odpravljljive na kratek rok ali vsaj srednji rok, med tem ko so druge odpravljljive šele na dolgi rok.

Indeksi razvojnih politik

Za oblikovanje indeksov razvojnih politik smo uporabili metodo standardizacije, t.j. pretvorili smo vrednosti kazalnikov v brez-enotsko skalo, standardizirano normalno porazdelitev, ki ima zelene

lastnosti v primeru agregacije. Povprečje (19-ih opazovanih držav) je vedno 0, kar omogoča izogib agregacijskim izkrivljanjem nastalim prav zaradi razlik v povprečjih spremenljivk.

Formula za pretvorbo vrednosti y_i v ustrežno vrednost z_i v standardizirani normalni porazdelitvi je:

$$z_i = \frac{y_i - M_y}{\sigma_y},$$

pri čemer je

y_i vrednost spremenljivke,

M_y aritmetična sredina in

σ_y standardni odklon.

Pri standardizirani normalni porazdelitvi je aritmetična sredina vedno 0 in standardni odklon 1 [$Y : N(M_y, \sigma_y); Z : N(0,1)$]. Razvrstitev vrednosti kazalnikov sega med vrednosti $-2,5$ in $+2,5$, kar pomeni da se v intervalu $M_y - 2,5\sigma_y$ in $M_y + 2,5\sigma_y$ nahaja 99,38% vrednosti normalno porazdeljene spremenljivke.

Rezultate interpretiramo tako, da pomeni višja vrednost v standardizirani normalni porazdelitvi boljše agregatno oceno politike. Za spremenljivke, katerih pa visoka vrednost ustreza slabi oceni politike je števec obrnjen, kar omogoča ohranitev vrstilnega razmerja⁴⁷.

Pri agregiranju kazalnikov v indeks posamezne razvojne politike je teža kazalnikov, ki le-tega sestavljajo enaka; uporabljena je aritmetična sredina. Ta odločitev temelji na WEF-ovi argumentaciji metodologije trajnosti: z analizo občutljivosti (ocene ekspertov in poslovnih subjektov o relativnem pomenu kazalnikov) je bilo ugotovljeno, da bi metodologija, ki bi dala kazalnikom različno težo le zanemarljivo malo spremenila tudi razvrstitve držav. Zato je v osnovnem sistemu teža vseh kazalnikov enaka, in le-ti na splošno pokrivajo ključne politične aspekte, pomembne za mednarodno skupnost⁴⁸.

Indeksi razvojnih politik so rezultat druge ravni agregacije. Vsebujejo poleg kvantitativnih kazalnikov, tudi kvalitativne (anketne) kazalnike, tako da je omogočeno merjenje učinkovitosti in kvalitativnega razvoja. Kajti, ne zanima nas samo, kakšne so razpoložljive kapacitete (npr. infrastruktura), ampak tudi kako stvari delujejo. Saj je možno doseči visoko učinkovitost in hitro razvojno dinamiko tudi z manjšo razpoložljivostjo sredstev. Zato se pripravljenost na prihodnost odraža, kot zmožnost doseganja bolj kvalitativnega kot kvantitativnega napredka. Pomembna omejitev vključevanja kazalnikov v posamezne indekse politik je razpoložljivost podatkov za dve časovni obdobji po posameznih državah. Poglejmo si v nadaljevanju vsebino posameznih indeksov razvojnih politik.

Polarni prikazi dosežkov politik

V polarni prikaz so vključeni isti kazalniki kot v indekse politik, zato so kriteriji za njihovo izbiro in vključitev enaki, to je strokovne in tehnične narave. Naj ponovimo, tehnični kriteriji se nanašajo na razpoložljivost podatkov za vse vključene države (19 držav) in za vsa tri analizirana leta (2001, 2003 in 2005), strokovni kriterij pa se nanaša na relevantnost kazalnika z vidika konkurenčnosti, po presoji avtorjev te raziskave (širok medsebojni vpliv, na druge politike in na kvaliteto življenja).

⁴⁷ prirejeno po Slabe Erker, 2003

⁴⁸ prirejeno po Environmental Performance Measurement, 2002, str. 100-101

Polarni grafikoni so oblikovani tako, da merijo relativne dosežke na posameznih področjih politike (standardizirane vrednosti kazalnikov na anketno lestvico 1-7) na zvezdastih oseh. Operiramo torej z standardiziranimi vrednostmi kazalnikov na anketno lestvico 1 – 7 (z_i^j), ki so nanešene na mrežne črte in sicer naraščajoče od izhodišča. Medtem ko se trdi/statistični kazalniki izražajo v različnih enotah pa so mehki oziroma subjektivni kazalniki izraženi z ocenami od 1 do 7. Zato smo uporabili standardno formulo za pretvorbo trdih podatkov v skalo 1-7⁴⁹.

$$6. \frac{y_i^j - y_{\min,i}^j}{y_{\max,i}^j - y_{\min,i}^j} = z_i^j$$

kjer je

y_i^j - vrednost kazalnika j za državo i ,

$y_{\min,i}^j$ - najmanjša vrednost kazalnika j za državo i in

$y_{\max,i}^j$ - največja vrednost kazalnika j za državo i .

Polarni prikazi v mednarodni analizi so statični, dinamiko pa odčitamo z zaporednim branjem oziroma primerjanjem treh prikazov, za leta 2001, 2003 in 2005. V statičnih polarnih prikazih je dosežek nacionalne politike (vrednost od 1-7) bliže izhodišča slabša od dosežka, ki je bolj oddaljen od izhodišča. V skladu s to logiko bi pomenil v dinamičnih polarnih prikazih premik k izhodišču nazadovanje, odmik od izhodišča pa napredovanje, in sicer relativno glede na ostale države zajete v analizo. Vsakemu polarnemu grafikonu bo sledila tabela identificiranih kritičnih razvojnih področij in integralna interpretacija napredovanja oziroma nazadovanja ter konkurenčne pozicije nacionalne politike v EU. Kot kritična razvojna pod-področja smo izbrali tiste kazalnike, pri katerih se Slovenija v določenem letu nahaja na prvih treh mrežnih črtah polarnega grafikona.

Strukturne spremembe dosežkov politik

Harmonizacija razvojnih politik v Sloveniji z evropskimi, ob poudarkih na izkoriščanju lokalnih prednosti in priložnosti, je zaželena pot, z vidika dolgoročne konkurenčnosti. Z zmanjševanjem razlik med lokalnimi politikami se pričakuje tudi gospodarska konvergenca na višji ravni, ki je hkrati eden od temeljnih pogojev blaginje. V primeru, da postajajo slovenske politike bolj podobne evropskim je to znak, da prihaja do zblíževanja dolgoročnih vzvodov razvojnih mehanizmov. Že prevzemanje evropskih dokumentov na ključnih področjih in sodelovanje v EU projektih vodi k harmonizaciji razvojnih politik. Dosledno vključevanje evropske regulative, na primer lizbonske strategije, v nacionalne razvojne dokumente in programe, ter implementacija v praksi, pa zagotavljajo, da razlike med lokalnimi razvojnimi politikami po razširitvi EU, ne morejo biti več velike.

Strukturno analizo politik izvajamo v naslednjem poglavju na dva načina:

- tako da opazujemo strukturo opazovanega pojava ali politike v *daljšem časovnem obdobju* in opazujemo ali se hitrost spreminjanja zmanjšuje ali povečuje;
- tako da *primerjamo strukturo opazovanega pojava ali politike s strukturo EU15* (bolj napredno skupino držav), ki se ji želimo približati (npr. primerjava strukture slovenskega

⁴⁹ WEF, 2005

gospodarstva s strukturo EU15 ali npr. s Finsko, kot najbolj trajnostnim gospodarstvom). Pri tem nas zanima ali se razlike zmanjšujejo ali ne. Če se na primer zmanjšujejo lahko rečemo, da ima slovensko gospodarstvo večjo dinamiko od EU.

V našem primeru torej ocenjujemo zaostanek, oziroma obseg razlik, posamezne razvojne politike v Sloveniji za EU-15 tako, da ga primerjamo z drugimi državami ter v časovnem obdobju. V ta namen uporabimo najpogosteje indeks različnosti.

Indeks različnosti je mera segregacije dveh skupin. Indeks dosega vrednosti od 0 do 1 oz. od 0 do 100, pri čemer pomeni večja vrednost indeksa večjo segregiranost oziroma različnost glede na referenčno državo (skupino držav) in obratno, vrednost indeksa blizu nič pomeni podobnost glede na referenčno državo, v našem primeru približevanje gospodarske strukture strukturi EU15.

$$ID = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n |X_i - Y_i|$$

Vir: <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch4en/meth4en/dissimilarityex.html>

4 OCENA NAČRTOVANJA, PROGRAMIRANJA IN IZVAJANJA RAZVOJNIH POLITIK V SLOVENIJI

V tem poglavju bomo predstavili izkušnje s spremljanjem in vrednotenjem projektov, razvojnih programov in politik v Sloveniji. Horizontalni pogled na načrtovanje, programiranje, spremljanje in vrednotenje bo povzet z vidika spremljanja državnih pomoči in položaja Računskega sodišča. Izkušnje z vrednotenjem razvojnih programov v izbranih državah EU (Nizozemska, Irska in Velika Britanija) ter v Evropski uniji so prezentirane v II faznem poročilu. Poglavje bomo sklenili s pregledom stanja spremljanja in vrednotenja razvojnih dokumentov v Sloveniji in s predlogi sistema s komentarjem.

4.1 Spremljanje projektov, razvojnih programov in politik v Sloveniji

Vsaka država si vsaj načeloma prizadeva, da bi spodbujala učinkovitost in uspešnost pri porabi javno finančnih sredstev. Dejstvo je da je debata že stara (predvsem v strokovni javnosti), vendar je pridobila na pomenu šele v novih časih, predvsem zaradi potrebe omejevanja javnih izdatkov in opredelitve vloge javnega sektorja v družbi.

Države poskušajo izboljšati finančno upravljanje pri proračunskih uporabnikih, povečati fleksibilnost in vpeljati programski oz. k rezultatom usmerjen management. Del aktivnosti je tudi spremljanje izvajanja nalog, spremljanje izvajanja programov in projektov. To omogoča oceniti uresničevanje zastavljenih ciljev, predstavlja pa tudi osnovo za vrednotenje. Zato je potrebno:

- v fazi načrtovanja poleg določanja pravic porabe proračunskih sredstev tudi določiti cilje in kazalnike,
- v fazi izvajanja in poročanja poleg dejanske porabe sredstev podati informacije o doseganju rezultatov.
- po zaključku določenih programov opraviti njihovo vrednotenje.

Tudi v Sloveniji smo priča poskusom spodbujanja učinkovitosti in uspešnosti trošenja javnih finančnih sredstev. Korak v tej smeri je reforma javnih financ in tudi zunanje zahteve (predvsem zahteve Evropske komisije). Tako lahko ločimo 3 skupine:

- programi in projekti (so)financirani s strani Evropske unije,
- programi in projekti (so)financirani pretežno iz slovenskih sredstev,
- državne pomoči.

Programi in projekti (so)financirani s strani Evropske unije

Na področju spremljanja projektov in razvojnih programov imamo v Sloveniji še vedno omejeno znanje in izkušnje. Določene izkušnje smo v preteklosti pridobili s spremljanjem projektov, sofinanciranih z EU predpristopno in pristopno pomočjo (npr. Phare, ISPA, SAPARD in ostali). Zaradi sistema izvajanja EU projektov (ex-ante nadzor) je bila odgovornost RS omejena. Medtem ko so bili projekti finančno ustrezno spremljani, pa smo in še imamo pomanjkljivo znanje za fizično spremljanje projektov. K težavam pri fizičnem spremljanju projektov so prispevale tudi »splošne« vsebine večine projektov (pomanjkanje dobrih idej), kakor tudi nevztrajanje odgovornih vladnih služb pri poročanju o izvedbi projektov. Potrebno pa je poudariti, da se je kakovost, kakor tudi obseg zahtev Evropske komisije pri pripravi projektov financiranih iz pristopne pomoči v letih pred vstopom zelo izboljšala (postopek učenja).

Pomanjkanje znanja in izkušenj je bila najbolj očitna pri pripravi Enotnega programskega dokumenta RS 2004-2006 za črpanje sredstev strukturnih skladov EU. Še v prvi polovici leta 2003 je bilo na ministrstvih zelo pomanjkljivo znanje. To velja tudi za ministrstva, ki že imajo določene izkušnje s fizičnim spremljanjem (npr. Ministrstvo za delo, socialne zadeve in družino, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano). Razlogi so naslednji:

- pomanjkanje skladnosti med navedenimi cilji in kvantificiranimi kazalniki kot posledica nerazumevanja razlik med cilji, napovedmi (trendi) in nameni (željami),
- uporaba kazalnikov vpliva, na katere imajo predložene aktivnosti majhen ali zanemarljiv vpliv: veliko ministrstev uporablja cilje nacionalnih politik kot cilje razvojnih prednostnih nalog,
- uporaba kazalnikov vplivov, kjer vpliv aktivnosti ni natančno določen,
- odsotnost oziroma groba kvantifikacija ciljev, ker aktivnosti na ravni ukrepov še niso v celoti določene,
- pomanjkanja nujno potrebnih izhodiščnih podatkov,
- slabe predstavitev in obrazložitve predlaganih kazalnikov,
- odsotnosti kulture spremljanja in vrednotenja v Sloveniji,
- odsotnosti predpostavk (npr. povprečna subvencija za ustanovitev podjetja, povprečna subvencija za brezposelnega, povečanje prihodkov potrebno za ohranjeno delovno mesto v obstoječih malih in srednjih podjetjih, ipd.).

Čeprav je bil Enotni programski dokument odobren s strani Evropske komisije, pa so se tekom izvajanja in tekom vrednotenja pokazale številne težave povezane s spremljanjem, ki niso zgolj posledica pomanjkljive priprave dokumenta, temveč tudi posledica neizgrajenega sistema spremljanja javnih finančnih sredstev. Tako Vmesno vrednotenje 3. prednostne naloge podaja naslednje mnenje glede kazalnikov⁵⁰:

- Na osnovi razpoložljivih podatkov ni možno jasno trditi, da so ciljne vrednosti postavljene realno, saj je minilo premalo časa za jasno oceno. K temu prispeva sorazmerno slabo črpanje sredstev, kar je tudi posledica »pozni« razpisov, saj številni projekti še niso zaključeni.

⁵⁰ Kavaš et al., 2006, str. 2006.

- Na osnovi poznavanja tematike in razgovorov je možno trditi, da so nekateri kazalniki rezultatov in vplivov nemerljivi, saj nimamo izhodiščnih vrednosti, še posebej, če temeljijo na indeksih (npr. izboljšana gospodarska storilnost (bruto dodana vrednost na zaposlenega) (indeks, izhodišče = 100), prihodek na zaposlenega iz dejavnosti, ki so deležne podpor (indeks, izhodišče = 100)). Dodatna težava je, da sta omenjena kazalnika opredeljena kot edina kazalnika rezultata in vpliva na ravni celotne prednostne naloge.
- Nekateri kazalniki niso dovolj jasno opredeljeni (npr. energija iz dejavnosti, ki so deležne podpor (samo za naložbe v obnovljiv vir energije na kmetijah) (indeks, izhodišče = 100), kjer ni podana enota mere).
- Kazalniki za spremljanje enakih možnosti za moške in ženske, trajnostnega okolja in drugih horizontalnih ciljev niso določeni na ravni posameznega ukrepa.
- Nekateri ciljne vrednosti predpostavljajo, da bo naložba imela velik neposreden vpliv na celotno poslovanje končnega prejemnika, kar pa je pri ukrepih, kjer so sredstva sorazmerno majhna, nerealno. Potrebno bi bilo izločiti delovanje ostalih dejavnikov (zunanjih dejavnikov, druge investicije), kar seveda otežkoča spremljanje projektov, ukrepov, prednostne naloge in EPD-ja.

Ocenjevalci (evaluatorji) so imeli pripombe tudi na sistem spremljanja, kjer so podali naslednje pripombe:

Ocenjevalci imamo pripombe tudi na sistem spremljanja:

- Kazalniki, njihove ciljne vrednosti, viri merjenja ter pogostost merjenja so določeni. MKGP redno in v rokih pripravlja vsa poročila, ki jih zahteva Organ upravljanja, pripravlja poročila za nosilce ukrepov in ministrice, v katerem jih seznanjamo s stanjem porabe sredstev na ukrepih in napredku 3. prednostne naloge, tedenska poročila črpanju sredstev 3. prednostne naloge za koordinacijo ministrov, spremlja se poraba sredstev za posamezne ukrepe, priprava in potrjevanje zahtevkov za poročilo, napredek kontrole po 4. členu, nepravilnosti... Prav tako je MKGP pripravilo Navodila za spremljanje izvajanja in poročanje za 3. prednostno nalogo, ki obravnavajo zbiranje podatkov za 3. prednostno nalogo. Prav tako bo AKTRP po koncu financiranja projektov pripravila poročilo o doseženih kazalnikih za posamezne instrumente. Kljub vsemu pa po našem mnenju kultura spremljanja ni še dovolj razširjena med zaposlenimi v sistemu izvajanja ukrepov (organ upravljanja, posredniško telo, končni prejemnik). Zaposleni se ne zavedajo pomena fizičnega spremljanja za izvajanje ukrepov in programa v celoti, primanjkuje jim tudi ustreznih znanj in informacij. Tudi organ upravljanja ni dovolj vpet v sistem spremljanja, kar je deloma tudi povezano s težavami in omejitvami sistema ISARR (agregacija pogodb na ravni instrumentov v primeru 3. PN).
- Obstoječe pogodbe, sklenjene s končnimi prejemniki sredstev, ne zavezujejo le-teh k doseganju določenih ciljev, zato tudi ni sankcij, ki bi sankcionirale neizpolnitev obljubljenih učinkov ter rezultatov.
- Posledično ne bomo mogli ugotoviti, ali smo dosegli zastavljene cilje ali ne, kar seveda postavlja pod vprašaj samo verodostojnost posameznih ukrepov, 3. prednostne naloge in EPD-ja v celoti.

Tudi pri vmesnem vrednotenju 2. prednostne naloge EPD so bile podane številne pripombe na sistem spremljanja, tako na nabor kazalnikov, kakor tudi na nesistemske pristop k spremljanju. Tako bi bilo potrebno oblikovati nabor programskih kazalnikov hierarhično in medsebojno konsistentno, pri čemer je potrebno zagotoviti sledljivost in povezljivost kazalnikov. Rezultati ukrepa naj bodo seštevki rezultatov projektov, rezultati prioritete naloge pa seštevki rezultatov ukrepov. To pa pomeni, da morajo vsi ukrepi programirati ta kazalnik in določiti tudi izhodiščno vrednost. Tako

programiranje programskih kazalnikov ne more biti prepuščeno managementu posameznih ukrepov ali celo kar evalvatorju programa⁵¹.

Težave s sistemom nabora kazalnikov in tudi z vzpostavitvijo sistema spremljanja so razumljive in pričakovane, saj primanjkuje v Sloveniji primanjkuje izkušenj in znanja. Tudi ostale države in tudi Evropska komisija se še vedno učijo na napakah, kljub 13 letni izkušnji s fizičnim spremljanjem stotine programov.

Upamo, da v prihodnosti ne bomo ponavljali napak iz preteklosti in sedanjosti. Bežen pregled kazalnikov predloženih v predlogih Operativnih programov za črpanje sredstev kohezijske politike v obdobju 2007-2013 kaže, da predložen nabor ni vedno ustrezen, kar velja še posebej v primeru investicij v okoljsko infrastrukturo, kjer prevladujejo kontekstni kazalniki, kar je tudi v nasprotju z napotili Evropske komisije.

Programi in projekti (so)financirani pretežno iz slovenskih sredstev

Podobno kot v ostalih državah, tudi slovenska ministrstva in tudi vlada sprejemajo številne resolucije, nacionalne programe in strategije. V nacionalnih programih in strategijah so pogosto zapisani tudi cilji in rezultati, ki naj bi jih dosegli. Pri oceni zastavljenih ciljev smo naleteli na naslednje težave:

- Cilji so preveč splošni in le redko kvantificirani⁵².
- Pogosto se preširoki in zato niso neposredno povezani z aktivnostmi.
- Ker so strateški dokumenti presplošni, tudi ni akcijskega načrta uresničevanja predloženega strateškega dokumenta.
- Ni kazalnikov spremljanja izvajanja strateškega dokumenta, temveč naj bi spremljanje temeljilo na kontekstnih kazalnikih.
- Strateški dokumenti so razdrobljeni in med seboj nepovezani.

Tudi veljavni strateški dokumenti (npr. Strategija razvoja Slovenije) nimajo jasno zastavljenega sistema kazalnikov. Deloma to rešuje Poročilo o razvoju, ki pa spremlja kontekstne kazalnike, kar ne omogoča jasne vzročno-posledične povezave med aktivnostmi in doseženimi rezultati in učinki.

Ker je državni proračun k rezultatom usmerjen proračun, so neposredni proračunski uporabniki obvezani k vzpostavljanju sistema kazalnikov, s katerim naj bi spremljali izvajanje zastavljenih aktivnosti. Tako morajo neposredni proračunski uporabniki v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna v predlogu finančnega načrta podati:

1. povzetek ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov na posameznem področju proračunske porabe,
2. prikaz ciljev projektov, aktivnosti in investicijskih projektov v okviru uresničevanja ciljev iz prejšnje alineje,
3. zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije, glavni programi, podprogrami, projekti, aktivnosti in investicijski projekti,
4. fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji,
5. izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev,
6. druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih ciljev,
7. poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strateških dokumentov ter glavnih programov oziroma podprogramov za obdobje prvega polletja tekočega leta.

⁵¹ Maher, Cviki, 2006, str. 9.

⁵² Cilji morajo biti SMART (specifični, merljivi, dosegljivi, realistični, časovno opredeljeni).

Uredba tudi predpisuje obvezne vsebine dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja, ki morajo prikazati vsaj:

1. strateške cilje,
2. fizične in finančne indikatorje, potrebne za spremljanje njihovega uresničevanja in merjenje doseganja ciljev,
3. usklajen indikativni finančni načrt s prikazom skupnih stroškov in virov financiranja (proračun, vključujoč mednarodne donacije, proračuni lokalnih skupnosti, ostali viri, kot so privatna sredstva itd.) po posameznih letih,
4. predhodno napoved učinkov njihovega uresničevanja na gospodarstvo in socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora,
5. prikaz skladnosti ciljev z državnimi razvojnimi prioritetami in s SGRS,
6. podrobno razčlenjen institucionalni okvir in organizacijo izvajanja, vrednotenja in nadzora in
7. prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva s socialnimi in lokalnimi partnerji ter institucijami civilne družbe v postopkih priprave in izvajanja.

Potrebno je omeniti tudi Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna, kjer mora poročilo vsebovati tudi:

1. zakonske in druge pravne podlage, ki pojasnjujejo delovno področje neposrednega uporabnika;
2. dolgoročne cilje neposrednega uporabnika, kot izhajajo iz področnih strategij in nacionalnih programov. Za državni proračun so cilji iz področnih strategij in nacionalnih programov predstavljeni po področjih proračunske porabe;
3. letne cilje neposrednega uporabnika, zastavljene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela). Letni cilji neposrednega uporabnika državnega proračuna so predstavljeni v okviru glavnih programov, podprogramov, projektov ali aktivnosti;
4. oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, upošteva fizične, finančne in opisne kazalnike (indikatorje), določene v obrazložitvi predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika (programa dela);
5. nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela;
6. oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta ali več preteklih let;
7. oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja neposrednega uporabnika glede na predpisane standarde in merila, kot so jih določila pristojna ministrstva ali drugi državni organi oziroma župan in ukrepe za izboljšanje učinkovitosti ter kvalitete poslovanja neposrednega uporabnika;
8. oceno delovanja sistema notranjega finančnega nadzora;
9. pojasnila na področjih, kjer zastavljeni cilji niso bili doseženi, zakaj cilji niso bili doseženi. Pojasnila morajo vsebovati seznam ukrepov in terminski načrt za doseganje zastavljenih ciljev in predloge novih ciljev ali ukrepov, če zastavljeni cilji niso izvedljivi in
10. oceno učinkov poslovanja neposrednega uporabnika na druga področja, predvsem pa na gospodarstvo, socialo, varstvo okolja, regionalni razvoj in urejanje prostora.

Ob pripravi proračuna za leti 2006 in 2007 je bila tudi pripravljena Priloga k Zvezku 2, poglavje XIV: Priprava obrazložitve finančnih načrtov, kjer je bilo predstavljeno Določanje ciljev in kazalnikov po programski strukturi proračuna RS.

Torej imamo v Sloveniji načeloma urejeno normativno ureditev spremljanja javno-finančnih odhodkov, vendar v praksi sistem ne deluje. Tako ugotovitve Računskega sodišča kažejo, da se

javna sredstva v Sloveniji pogosto trošijo nesmotno in tudi celo nepravilno (nelegalno). K nesmotnosti trošenja prispevajo tudi slabo zastavljeni, nemerljivi in z izidi nepovezani cilji⁵³.

Dejstvo je, da se s podobnimi problemi merjenja učinkovitosti v javnem sektorju ubadajo tudi v razvitih državah in sicer so glavne ovire naslednje⁵⁴:

1. Pomanjkanje osredotočenosti vodenja k doseganju tega cilja.
2. Pomanjkanje osredotočene uporabe znanja pri projektnem vodenju.
3. Obstoječi sistem nagrajevanja v javnem sektorju deluje omejujoče.
4. Prevladuje miselnost »To smo že naredili«.
5. Premajhen zunanji pritisk.
6. Strah pred uvajanjem novih pristopov ali novih tehnologij.
7. Premajhne pristojnosti za izvedbo projektov do njihovega zaključka.

Spremljanje državnih pomoči

Državne pomoči so po Zakon o spremljanju državnih pomoči izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev z namenom zagotavljanja določene konkurenčne prednosti, kot to opredeljuje 87. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Kakšni so pogoji, da je državna pomoč upravičena, določa Pogodba Evropske unije, ne definira pa pojma državne pomoči. Definicijo sta s svojo prakso izoblikovala Evropsko sodišče in Evropska komisija. Dajatev je opredeljena kot državna pomoč, če zadošča naslednjim kriterijem: (1) pomoč daje država iz državnih virov, ki so lahko neposredni ali posredni, (2) pomoč zmanjšuje normalne stroške poslovanja prejemniku in mu na ta način daje konkurenčno prednost pred drugimi udeleženci na trgu, (3) pomoč izkrivlja konkurenco ali grozi z izkrivljanjem konkurence, (4) pomoč vpliva na trgovino in konkurenco med državami članicami Evropske unije. Po definiciji državne pomoči ne obsegajo le pozitivnih dajatev, plačil države, ampak tudi druge intervencije, s katerimi se zmanjšujejo obremenitve podjetja, ki bi jih drugače moralo nositi podjetje. Temeljna značilnost vseh ukrepov, ki imajo naravo državnih pomoči, je pridobitev ugodnosti za podjetje in obenem nastanek bremena za državo. Državne pomoči je treba razlikovati od splošnih ukrepov, ki sicer vplivajo na konkurenco med državami članicami, vendar so namenjeni vsem podjetjem, torej veljajo za vse enako in zato niso državne pomoči. Prav tako niso državne pomoči investicije v kolektivno infrastrukturo, posebno če je njen lastnik država, ter druge aktivnosti države, če se pri tem obnaša enako kot drugi udeleženci na trgu⁵⁵.

Julija 2006 smo v Sloveniji dobili že Osmo poročilo o državnih pomočeh (za leta 2003, 2004 in 2005), ki vsebuje tudi oceno uspešnosti. Ocena uspešnosti načeloma temelji na *Navodilu za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomočeh*, ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela marca 2004, ki določa osnove in postopke za ugotavljanje uspešnosti dodeljenih državnih pomoči kot podlago za oceno uspešnosti izvajanja shem državnih pomoči in individualnih državnih pomoči. V navodilu je opredeljen pristop oz. izhodišče, kako se morajo dajalci državnih pomoči lotiti merjenja uspešnosti dodeljenih državnih pomoči, tako obstoječih, kot novih. Iz navodila izhaja, da morajo biti določeni: cilji državnih pomoči, časovni okvir trajanja državne pomoči, termin pričakovanih učinkov (kdaj lahko pričakujemo prve učinke), ovrednoteni cilji po letih, kazalniki, s katerimi se učinkovitost dodeljenih državnih pomoči meri. Kazalniki naj bi bili usklajeni s kazalniki

⁵³ Krajnc, 2006, str. 63.

⁵⁴ Mladenovič, 2006, str. 18-19.

⁵⁵ Murn, 2006, str. 4.

programov in podprogramov Državnega razvojnega programa. Rezultati morajo biti na voljo v tabelarni (grafični) obliki in obrazloženi s tekstom oz. poglobljeno analizo.

Podatki, ki so bili posredovani, še vedno niso v celoti prikazani tako, kot to določa navodilo. Največ problemov nastaja pri definiranju ciljev državnih pomoči in določitvi začetnega stanja oz. temeljnega izhodišča. Glede na to, da bo v bodoče določitev teh parametrov obvezna že ob vsaki novi priglasitvi, pričakujemo, da se bo v naslednjih letih poročilo kvalitetno izboljševalo in s tem posledično omogočalo tudi izboljšanje pri samem procesu odločanja o upravičenosti dodeljevanja državnih pomoči. Potrebno je tudi poudariti, da je na področju merjenja učinkovitosti in uspešnosti že dodeljenih pomoči, oziroma ocenjevanju predvidene ekonomske upravičenosti načrtovanih državnih pomoči, ni mogoče črpati iz mednarodnih izkušenj. Ob sorazmerno zelo razvejani pravni podlagi na področju evropske ureditve državnih pomoči je namreč ravno segment merjenja učinkovitosti državnih pomoči še povsod v povojih - pri čemer »nove« države članice EU (med njimi tudi Slovenija) v ničemer ne zaostajajo v primerjavi s »starejšimi« članicami. Večina držav zato še vedno namesto sistema merjenja učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči pripravlja različne vrste podrobnejših opisnih poročil, kar tudi dokazuje, da je spremljanje državnih pomoči, posebej pa njenih različnih učinkov, zelo zahtevna in obsežna naloga⁵⁶.

4.2 Vrednotenje projektov, razvojnih programov in politik v Sloveniji

V Sloveniji kultura vrednotenja ni razvita. Zato nimamo niti zakonsko niti strateško niti organizacijsko urejenega vrednotenja vplivov razvojnih politik in razvojnih programov na posameznih ravneh (nacionalna, sektorska, regionalna).

Čeprav Zakon o javnih financah in Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna urejata programiranje, financiranje in spremljanje, pa nikjer ne omenjata vprašanja vrednotenja. Reforma javnih financ je izpustila enega od pomembnejših delov, čeprav pa je to tudi eden od najzahtevnejših delov reforme javnih financ. To kaže na premajhen poudarek vrednotenju, ki pa vsaj načelno tudi v slovenskih javnih financah pridobiva na pomenu, saj je Vlada že v Proračunski memorandum 2003-2004 napisala, da je nadaljevanje funkcionalne in organizacijske prenove javne uprave s ciljem povečanja njene učinkovitosti, znižanja stroškov in s tem tudi znižanja javno-finančnih odhodkov ena od poglobljenejših strukturnih reform za doseganje ciljev gospodarske politike. Dodatno je Vlada med ukrepe politike javno-finančnih odhodkov navedla potrebo po preverbi ekonomske upravičenosti izdatkov.

To pa bo težko narediti, saj v Sloveniji nimamo prakse vrednotenja in razvitih metodologij. Do sedaj se je sistematično uporabljala le ocena investicij, kjer je metodologija predpisana z uredbo in je obvezna zgolj za investicije (Uredba o enotni metodologiji za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja). Investicije je potrebno vrednotiti tudi z nefinančnih vidikov, predvsem pa je ocenjevanje investicij le del potrebnih aktivnosti.

Kljub vsemu pa so različni izvajalci naredili že nekaj vrednotenj. Tako so nekatera vrednotenja predvsem posledica EU programov. Ovrednoteni so bili nekateri Phare programi (srednja in mala podjetja, kmetijski projekti, CBC, izbrani projekti 1997-98,...), predhodno sta bila ovrednotena tudi Državni razvojni program (DRP) 2001-2006 in Enotni programski dokument (EPD) RS 2004-2006 (tako socio-ekonomsko kakor z vidika vplivov na okolje), CIP pobud EQUAL in INTERREG. Izpeljano je bilo tudi vmesno vrednotenje programa SAPARD. Opravljeni sta bili vmesni

⁵⁶ Osmo poročilo o državnih pomočeh, 2006, str. 38.

vrednotenji 2. in 3. prednostne naloge EPD RS 204-2006. Končana so tudi predhodna vrednotenja programskih dokumentov za črpanje EU sredstev v finančni perspektivi 2007-2013, tako na področju kohezijske politike, kakor tudi na področju razvoja podeželja. Nadalje so bile nekatere aktivnosti spodbujene v okviru reforme regionalne politike, kjer Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (ZSRR) opredeljuje vrednotenje. Podzakonski akt ZSRR (Navodilo o obvezni vsebini in metodologiji priprave regionalnega razvojnega programa ter načinu spremljanja in vrednotenja regionalnega razvojnega programa) pa je bolj podrobno opredelil vprašanje predhodnega vrednotenja. Na osnovi omenjenega navodila so bili predhodno vrednoteni regionalni razvojni programi. Opravljeni sta bili tudi vmesni vrednotenji »zasavskega« zakona in vmesno vrednotenje izvajanja programa spodbujanja razvoja v Posočju 2002 – 2006. Tudi posamezna ministrstva so naročila vrednotenje posameznih programov (npr. program samozaposlovanja, Ministrstvo za gospodarstvo je naročilo vrednotenje ukrepov spodbujanja konkurenčnosti v zadnjih letih.). Nekatera vrednotenja so bila financirana tudi iz sredstev Phare, predvsem vmesno vrednotenje nekaterih donacijskih shem (npr. v Savinjski regiji).

Tudi obstoječi poskusi sistematičnega vrednotenja posameznih vidikov razvojnih izdatkov imajo pomanjkljivosti. Tako so v primeru merjenja učinkovitosti državnih pomoči za oceno učinkovitosti državnih pomoči odgovorni dajalci pomoči, zato so vse državne pomoči ocenjene kot učinkovite, ne pa neodvisna institucija, ki bi rezultate lahko realneje presojala. Obstajajo pa še druge slabosti, med katerimi sta pomembni tudi (1) merjenje le s kazalniki in (2) neustrezna medsebojna povezanost kazalnikov, zato je treba v drugi fazi vzpostaviti še kompleksnejša merila učinkovitosti, ki bi zajela tudi navzkrižne interese⁵⁷.

Republiki Sloveniji tudi ni uspelo zagotoviti sistematičnega pristopa k vrednotenju aktivnosti sofinanciranih iz EU sredstev v programskem obdobju 2004-2006 in zato vlado čakajo še veliki napori, če bo želela urediti vrednotenje razvojnih aktivnosti, sofinanciranih iz javnih sredstev.

4.3 Horizontalni pogled na načrtovanje, programiranje, spremljanje in vrednotenje

4.3.1 Spremljanje državnih pomoči

Državne pomoči so po Zakon o spremljanju državnih pomoči izdatki in zmanjšani prejemki države oziroma občine, ki pomenijo korist za prejemnika pomoči in mu tako zagotavljajo prednost pred konkurenti in so namenjeni za financiranje in sofinanciranje programov v institucionalnih enotah, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev z namenom zagotavljanja določene konkurenčne prednosti, kot to opredeljuje 87. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Kakšni so pogoji, da je državna pomoč upravičena, določa Pogodba Evropske unije, ne definira pa pojma državne pomoči. Definicijo sta s svojo prakso izoblikovala Evropsko sodišče in Evropska komisija. Dajatev je opredeljena kot državna pomoč, če zadošča naslednjim kriterijem:

1. pomoč daje država iz državnih virov, ki so lahko neposredni ali posredni,
2. pomoč zmanjšuje normalne stroške poslovanja prejemniku in mu na ta način daje konkurenčno prednost pred drugimi udeleženci na trgu,
3. pomoč izkrivlja konkurenco ali grozi z izkrivljanjem konkurence,
4. pomoč vpliva na trgovino in konkurenco med državami članicami Evropske unije.

⁵⁷ Murn, 2006, str. 9.

Po definiciji državne pomoči ne obsegajo le pozitivnih dajatev, plačil države, ampak tudi druge intervencije, s katerimi se zmanjšujejo obremenitve podjetja, ki bi jih drugače moralo nositi podjetje. Temeljna značilnost vseh ukrepov, ki imajo naravo državnih pomoči, je pridobitev ugodnosti za podjetje in obenem nastanek bremena za državo. Državne pomoči je treba razlikovati od splošnih ukrepov, ki sicer vplivajo na konkurenco med državami članicami, vendar so namenjeni vsem podjetjem, torej veljajo za vse enako in zato niso državne pomoči. Prav tako niso državne pomoči investicije v kolektivno infrastrukturo, posebno če je njen lastnik država, ter druge aktivnosti države, če se pri tem obnaša enako kot drugi udeleženci na trgu⁵⁸.

Državne pomoči so opredeljene kot individualne - namenjene so določenemu in vnaprej znanemu prejemniku ali kot splošne sheme državnih pomoči – prejemniki vnaprej niso znani in so opredeljeni le na splošno. Državna pomoč je v Sloveniji dodeljena iz proračunskih *virov* v različnih oblikah, pri čemer so instrumenti lahko neposredni (npr. dotacije, ugodna posojila,...) ali posredni (preko zmanjšanih prihodkov proračuna). Viri sredstev pa so domači ali tuji.

V Zakonu so v 4. členu *dajalci* pomoči opredeljeni kot vse institucionalne enote, ki so v skladu s statističnimi predpisi opredeljene v sektorju država. Dejanski *prejemniki* državnih pomoči so lahko pravne osebe, ne glede na pravni status, organizacijo ali lastništvo, ter fizične osebe, ki se ukvarjajo s tržno proizvodnjo blaga in storitev.

Za državo je zelo pomembno, da zagotavlja učinkovito kontrolo nad dodeljevanjem državnih pomoči.

Z namenom ohranitve uspešnega obstoječega sistema spremljanja in v določeni meri nadzora nad dodeljevanjem državnih pomoči, je bil v letu 2004 sprejet *Zakon o spremljanju državnih pomoči* (Ur.l. RS, št. 37/2004 – v nadaljevanju *Zakon*), s katerim se je zagotovila kontinuiteta urejenosti na tem področju. Po tem zakonu Ministrstvo, pristojno za finance zbira in obdeluje podatke o dodeljenih državnih pomočeh, o pomočeh dodeljenih po pravilu »de minimis« ter podatke o uspešnosti in učinkovitosti porabe državnih pomoči. Na Ministrstvu za finance je od leta 1998 dalje vzpostavljena celovita baza podatkov o dodeljenih državnih pomočeh. Podatke posreduje upravljavec državne pomoči. Na podlagi posredovanih podatkov izdela ministrstvo letno poročilo o dodeljenih državnih pomočeh in ga predloži Vladi Republike Slovenije do konca junija tekočega leta za preteklo leto. V poročilu se prikažejo dodeljene državne pomoči za zadnja tri leta in sicer po višini, vrsti in instrumentu. Poročilo vsebuje tudi oceno uspešnosti in učinkovitosti državnih pomoči.

Ocena uspešnosti načeloma temelji na *Navodilu za merjenje učinkovitosti dodeljenih državnih pomočeh*, ki ga je Vlada Republike Slovenije sprejela marca 2004, ki določa osnove in postopke za ugotavljanje uspešnosti dodeljenih državnih pomoči kot podlago za oceno uspešnosti izvajanja shem državnih pomoči in individualnih državnih pomoči. V navodilu je opredeljen pristop oz. izhodišče, kako se morajo dajalci državnih pomoči lotiti merjenja uspešnosti dodeljenih državnih pomoči, tako obstoječih, kot novih. Iz navodila izhaja, da morajo biti določeni: cilji državnih pomoči, časovni okvir trajanja državne pomoči, termin pričakovanih učinkov (kdaj lahko pričakujemo prve učinke), ovrednoteni cilji po letih, kazalniki, s katerimi se učinkovitost dodeljenih državnih pomoči meri. Kazalniki naj bi bili usklajeni s kazalniki programov in podprogramov Državnega razvojnega programa. Rezultati morajo biti na voljo v tabelarični (grafični) obliki in obrazloženi s tekstom oz. poglobljeno analizo.

⁵⁸ Murn, 2006, str. 4.

Junija 2005 je bilo pripravljeno Sedmo poročilo o državnih pomočeh, ki je zajemalo podatke za leta 2002, 2003 in 2004. **To poročilo je prvič vključevalo tudi oceno učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči** in sicer za leta 2002, 2003 in 2004. Ocena učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči naj bi bila dajalcem pomoči podlaga pri procesu odločanja o izvajanju posameznih programov oz. ukrepov. V naslednjem obdobju bi morali po mnenju Ministrstva za finance dajalci državnih pomoči posvetiti temu področju še nekoliko večji poudarek saj naj bi to ustrezno prispevalo k večji učinkovitosti in posledično k zmanjševanju državnih pomoči v Republiki Sloveniji.

Podatki, ki so bili posredovani, še vedno niso v celoti prikazani tako, kot to določa navodilo. Največ problemov je bilo pri definiranju ciljev državnih pomoči in določitvi začetnega stanja oz. temeljnega izhodišča. V celotnem obdobju 2002 – 2004 je bilo 28,4 % shem oz. individualnih pomoči neocenjenjenih. Za leto 2002 nekateri dajalci pomoči niso imeli podatke pripravljene v taki obliki, da bi lahko izmerili njihovo učinkovitost, hkrati pa tudi ni bilo pravne podlage, ki bi jih zavezovala k merjenju uspešnosti in učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči. Neocenjene so tudi nekatere pomoči, ki so bile dodeljene v letu 2004, za katere pa še ni bilo možno realno izmeriti njihovo učinkovitost. Med ocenjenimi podatki prevladujeta oceni *učinkovito 3* (srednje učinkovito) in *učinkovito 5* (zelo učinkovito). Nekaj dajalcev je bilo do rezultatov dodeljenih državnih pomoči zelo kritičnih, saj je v letu 2002 kar 18,2 % ocen označenih kot *učinkovito 1* (neučinkovito), v letu 2003 pa je bilo teh ocen še 8 %. Pomoči, ki so bile dodeljene v letu 2004 in tudi ocenjene, niso bile več ocenjene kot neučinkovite. Na podlagi tega lahko sklepamo, da se učinkovitost dodeljenih pomoči izboljšuje. Ocena učinkovitosti je podana izključno s strani poročevalcev oz. dodeljevalcev državnih pomoči.

Tabela 3: Obseg dodeljenih državnih pomoči, razporejen po ocenah uspešnosti za obdobje 2002 – 2004, v EUR in v %

Ocena	2002		2003		2004	
	v mio SIT	delež	v mio SIT	delež	v mio SIT	delež
Učinkovito 1	2.791,6	3,7%	4.862,1	5,6%	0,0	
Učinkovito 2	10.891,0	14,5%	18.266,2	21,1%	8.806,8	9,0%
Učinkovito 3	10.312,0	13,7%	9.063,8	10,4%	22.826,5	23,4%
Učinkovito 4	18.049,2	24,0%	21.607,9	24,9%	14.329,4	14,7%
Učinkovito 5	25.357,3	33,7%	31.592,0	36,4%	29.124,0	29,8%
ni ocenjeno	7.887,0	10,5%	1.364,7	1,6%	22.538,3	23,1%
Vse pomoči	75.288,1	100,0%	86.756,6	100,0%	97.625,0	100,0%

Vir: Sedmo poročilo o državnih pomočeh, 2005, str. 38.

Julija 2006 smo v Sloveniji dobili **Osmo poročilo** o državnih pomočeh (za leta 2003, 2004 in 2005), ki vsebuje tudi oceno uspešnosti. Podatki za leta 2003, 2004 in 2005, ki so bili posredovani, še vedno niso bili v celoti prikazani tako, kot to določa navodilo. Največ problemov je bilo še vedno pri definiranju ciljev državnih pomoči in določitvi začetnega stanja oz. temeljnega izhodišča. Glede na to, da bo v bodoče določitev teh parametrov obvezna že ob vsaki novi priglasitvi, naj bi se v naslednjih letih stanje izboljšalo. To naj bi posledično omogočalo tudi izboljšanje pri samem procesu odločanja o upravičenosti dodeljevanja državnih pomoči.

Tabela 4: Obseg dodeljenih državnih pomoči, razporejen po ocenah uspešnosti za obdobje 2003 – 2005, v EUR in v %

Ocena	2003		2004		2005	
	v mio SIT	delež	v mio SIT	delež	v mio SIT	delež
Učinkovito 1	2.673,3	3,6%	4.884,3	5,3%	85,1	0,1%
Učinkovito 2	11.224,1	14,9%	18.266,2	19,9%	8.806,8	8,6%
Učinkovito 3	10.313,4	13,7%	9.041,6	9,8%	29.294,8	28,6%
Učinkovito 4	18.159,0	24,1%	26.806,7	29,2%	31.328,8	30,6%
Učinkovito 5	25.370,6	33,7%	31.592,0	34,4%	29.124,0	28,4%
ni ocenjeno	7.542,8	10,0%	1.263,6	1,4%	3.799,8	3,7%
Vse pomoči	75.283,2	100,0%	91.854,4	100,0%	102.439,3	100,0%

Vir: Osmo poročilo o državnih pomočeh, 2006, str. 39.

Deveto poročilo

Podatki, ki so bili posredovani, še vedno niso v celoti prikazani tako, kot to določa navodilo. Največ problemov nastaja pri definiranju ciljev državnih pomoči in določitvi začetnega stanja oz. temeljnega izhodišča. Glede na to, da bo v bodoče določitev teh parametrov obvezna že ob vsaki novi priglasitvi, pričakujemo, da se bo v naslednjih letih poročilo kvalitetno izboljševalo in s tem posledično omogočalo tudi izboljšanje pri samem procesu odločanja o upravičenosti dodeljevanja državnih pomoči. V letu 2006 se je večina shem državnih pomoči končala, tako da so pri pripravi novih ministrstva dosledno določila cilje za vsako shemo posebej, ponekod pa tudi podrobneje, po samih ukrepih. V zadnjih treh letih, odkar bolj sistematično spremljamo uspešnost dodeljenih državnih pomoči lahko ugotovimo, da so si dajalci pomoči nabrali nekatere izkušnje, tako da šele v naslednjih letih pričakujemo relevantne podatke.

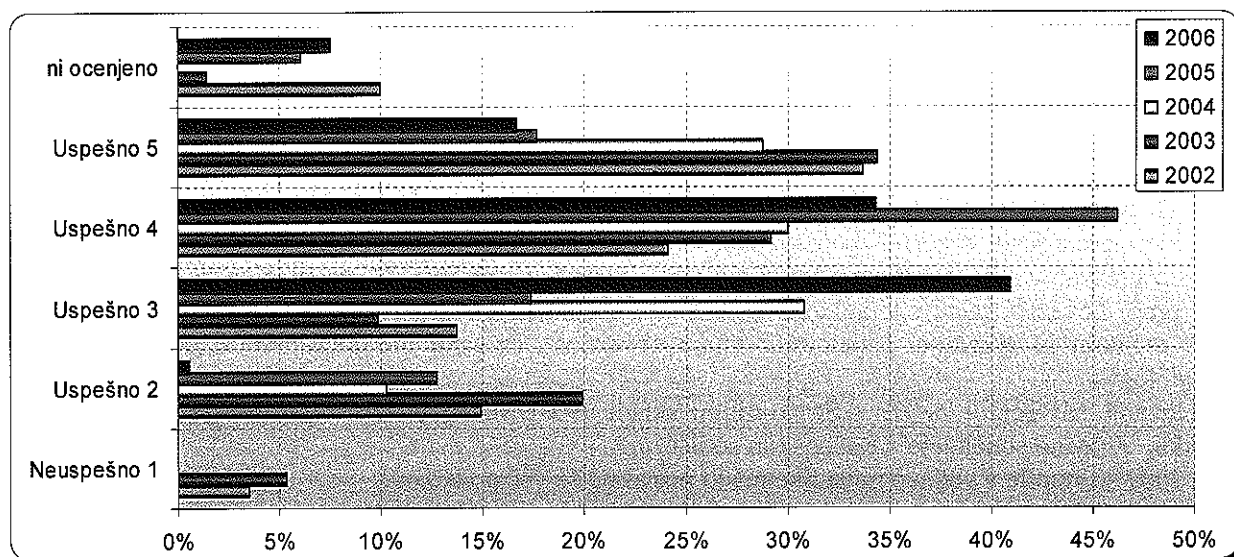
Tabela 5: Obseg dodeljenih državnih pomoči, razporejen po ocenah uspešnosti za obdobje 2004 – 2006, v EUR in v %

Ocena	2004		2005		2006	
	v mio SIT	delež	v mio SIT	delež	v mio SIT	delež
Učinkovito 1	356.418,9	0,08%	0,0	0,0%	0	0,00%
Učinkovito 2	44.165.968,8	10,30%	33.984.508,9	12,7%	1.501.700	0,54%
Učinkovito 3	132.194.904,8	30,82%	46.373.487,4	17,4%	113.052.814	40,92%
Učinkovito 4	128.714.342,8	30,01%	123.491.752,1	46,2%	94.838.016	34,33%
Učinkovito 5	123.494.787,3	28,79%	47.071.157,5	17,6%	46.029.985	16,66%
ni ocenjeno	14.171,8	0,00%	16.229.094,1	6,1%	20.842.065	7,54%
Vse pomoči	428.940.594,4	100,00%	267.150.000,0	100,0%	276.264.581,4	100,0%

Vir: Deveto poročilo o državnih pomočeh, 2007, str. 44.

Neocenjene pomoči v letu 2005 (6,1%) se nanašajo izključno na pomoči, namenjene regionalnim ciljem, saj od dajalcev pomoči Ministrstvo za finance ni uspelo prejeti podatkov v predpisanem času. 7,5% pomoči, ki so bile dodeljene v 2006 še ni ocenjenih, večinoma zaradi tega, ker projekti še niso zaključeni in še ni bilo možno realno izmeriti njihove uspešnosti. Med ocenjenimi podatki prevladujeta oceni *uspešno 3* in *uspešno 4*. V letu 2006 skorajda ni več pomoči, ki bi bile ocenjene z oceno 2. Edina se nanaša na shemo *Pomoči za reševanje in prestrukturiranje gospodarskih družb v težavah*.

Slika 7: Struktura dodeljenih državnih pomoči, razporejen po ocenah uspešnosti za obdobje 2004 – 2006 v %



Vir: Deveto poročilo o državnih pomočeh, 2007, str. 44.

Potrebno je tudi poudariti, da je na področju merjenja učinkovitosti in uspešnosti že dodeljenih pomoči, oziroma ocenjevanju predvidene ekonomske upravičenosti načrtovanih državnih pomoči, ni mogoče črpati iz mednarodnih izkušenj. Ob sorazmerno zelo razvejani pravni podlagi na področju evropske ureditve državnih pomoči je namreč ravno segment merjenja učinkovitosti državnih pomoči še povsod v povojih - pri čemer »nove« države članice EU (med njimi tudi Slovenija) v ničemer ne zaostajajo v primerjavi s »starejšimi« članicami. Večina držav zato še vedno namesto sistema merjenja učinkovitosti dodeljenih državnih pomoči pripravlja različne vrste podrobnejših opisnih poročil, kar tudi dokazuje, da je spremljanje državnih pomoči, posebej pa njenih različnih učinkov, zelo zahtevna in obsežna naloga⁵⁹.

Problem nepopolnih podatkov o subvencijah je povezan tudi z merjenjem njihove učinkovitosti, ki se v Sloveniji ne preverja na ustrezen način. Zato ni čudno, da se je predvsem od osemdesetih let prejšnjega stoletja dalje, posebno pa v zadnjem desetletju, število strokovnih in znanstvenih prispevkov na temo zagotavljanja podatkov in različnih meril učinkovitosti subvencij zelo povečalo. Tudi na področju oblikovanja meril učinkovitosti subvencij je posebno aktivna OECD. Strokovnjaki te organizacije že desetletje pripravljajo različne metodologije razvrščanja raznih programov subvencij po vplivih, ki jih le-ti imajo na različne cilje, posebno pa na konkurenčnost in gospodarsko rast, ter metodologije njihovega ocenjevanja. Že oblikovane metodologije so različne – od zelo enostavnih do kompleksnejših ekonometričnih pristopov –, kar naj bi državam služilo za hitre predhodne ocene in za poglobljene naknadne analize. Poleg OECD merila oblikujejo tudi neodvisni strokovnjaki v okviru empiričnih analiz. Vzpodbudne so tudi prakse držav, saj večina razvitih gospodarstev meri učinkovitost subvencij z eno ali več metodami merjenja. Slovenija je doslej oblikovala sistem izbranih kazalnikov, s katerimi meri učinkovitost državnih pomoči. Takšno merjenje učinkovitosti je zelo elementarno, vse skupaj pa poslabšuje še dejstvo, da se učinkovitost meri v okviru resorjev, ki pomoči dodeljujejo. Posledica tega so rezultati, ki slovensko politiko subvencioniranja prikazujejo kot nadpovprečno uspešno. Izkušnje drugih držav in strokovnjakov pa

⁵⁹ Osmo poročilo o državnih pomočeh, 2006, str. 38.

kažejo, da je takšno merjenje učinkovitosti povsem neustrezno. To dokazuje tudi nekaj najnovejših raziskav v Sloveniji, ki so jih izvedli neodvisni strokovnjaki.

Zaradi boljšega razumevanja delovanja Računskega sodišča je bil opravljen intervju s predstavnikom Ministrstva za finance - Sektor za državne pomoči: ga. Lea Lekočević; 13. September 2007, od 11:00 do 12:15. V nadaljevanju navajamo glavne ugotovitve opravljenega intervjuja.

Glavne ugotovitve so naslednje:

1. Prva poročila o DP z oceno učinkovitosti so bila izdelana leta 2002, sicer pa že leta 1997? Poročila, spremljanje državnih pomoči, kot se izvaja danes je na ravni spremljanja v najbolj razvitih državah EU. Trenutno predstavljajo DP v Sloveniji približno 1% BDP. Ker so projekti med seboj povezani in je ugotavljanje vplivov na gospodarstvo in širšo družbo težavno, se ta vidik zaenkrat ne spremlja. Dajalci DP imajo obveznost, da sami merijo uspešnost po lastni metodologiji.
2. Sodelovanje MF-sektor za DP s Strukturnimi skladi in z UMARjem je manjše, kot je bilo na začetku. Zgledno sodelujejo z Računskim sodiščem.
3. Leta 2007 so stopile v veljavo nove Sheme, ki prinašajo še več podatkov.
4. Informacijski sistem je zelo dobro razvit, podatki so kvalitetni, žal pa se ne uporabljajo za spreminjanje politike. MF ne vpliva na izvajanje programov ali ukrepov, četudi so ti negativno ocenjeni. MF tudi ni v vlogi kontrolorja, zato tudi v prihodnje ne nameravajo sami meriti učinkovitosti državnih pomoči; za to nimajo pristojnosti. Bistvene spremembe se zato v tej smeri ne načrtujejo. Sicer pa morajo ministrstva sama čutiti potrebo, da to spremljajo. Vrednotenje mora iti naprej, treba bo ministrstva povezati.
5. Vloga oddelka na MF je predvsem zagotoviti skladnost s pravili DP, komunikacijo z EC, informiranje, izdajanje notifikacijskih mnenj, svetovalno delo, usposabljanje dajalcev pomoči, ne pa kontroliranje!
6. DP je treba razumeti kot instrument spodbujanja. S financiranjem javnih gospodarskih družb v letu 2008 se pričakuje povečanje DP, še vedno bo verjetno okoli 500 mio EUR namenjenih prestrukturiranju; delež okrog 1% BDP bo verjetno ostal, ostalo se bo na nivoju Shem.
7. Bistvenih razlik v kakovosti poročil posameznih dajalcev DP ni. Glavne težave so v samo-ocenjevanju učinkovitosti, ker ni enotnih meril, cilji in kazalniki pa so slabo definirani.
8. Razlike glede na vir sredstev (domača sredstva, sredstva EU) ne opažajo.
9. Subvencioniranje je širši pojem od državnih pomoči, poleg tega je metodologija ugotavljanja učinkovitosti slabo razvita in je zato težko sklepati na raven učinkovitosti DP v Sloveniji.

4.3.2 Položaj računskega sodišča

Po ustavi Republike Slovenije je Računsko sodišče Republike Slovenije najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Ustava tudi določa, da je Računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon. Zakon o Računskem sodišču pa dodaja, da aktov, s katerimi izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi.

Računskega sodišča ni mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti, ne v zakonodajno, ne v izvršilno in tudi ne v sodno. Status samostojnosti in neodvisnosti mu zagotavljata ustava in zakon, in sicer z več vidikov.

Računsko sodišče izvaja svoje pristojnosti povsem samostojno. Samo sprejema program dela in noben organ, institucija ali drugi subjekti mu ne morejo nalagati dela ali mu dajati navodil za

njegovo izvajanje, niti kakšno revizijo naj izvede, niti kaj naj revidira. V skladu z Zakonom o Računskem sodišču pa lahko poslanci in delovna telesa državnega zbora, vlada, ministrstva in organi lokalne skupnosti predlagajo, da opravi revizijo; med temi predlogi Računsko sodišče izbere za letni program dela najmanj pet predlogov iz Državnega zbora, od tega najmanj dva predloga opozicijskih poslancev in najmanj dva predloga delovnih teles državnega zbora. Hkrati lahko Računsko sodišče po lastni presoji upošteva pobude posameznikov – sem spadajo tudi članki in prispevki v medijih, in civilnodružbenih subjektov. Računsko sodišče je samostojni proračunski uporabnik, ki so mu zagotovljena sredstva v posebnem delu proračuna, porabljeni pa jih mora v skladu z določili zakona o izvrševanju proračuna.

V zvezi z delovanjem Računskega sodišča so v zakonu tudi naslednje določbe:

- z zakonom so določeni načini dela in postopki revidiranja;
- predvideni so pravni instrumenti za ugotavljanje in uveljavljanje odgovornosti ter razrešitve funkcionarjev – članov in vrhovnih državnih revizorjev ter revizorjev;
- za izvajanje nalog je Računsko sodišče odgovorno državnemu zboru in javnosti, zato sta njegova pravica in dolžnost poročati o revizijskih razkritjih;
- računovodske izkaze o poslovanju računskega sodišča revidira revizor, ki ga določi Državni zbor.

Računsko sodišče lahko revidira pravilnost in smotrnost poslovanja, revidira pa lahko akt o poslovanju v preteklem letu kakor tudi akt o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev. Uporabnik javnih sredstev po zakonu o računskem sodišču je:

- pravna oseba javnega prava ali njene enote;
- pravna oseba zasebnega prava:
 - če je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
 - je koncesionar;
 - je gospodarska družba, banka ali zavarovalnica, v kateri imata država in lokalna skupnost večinski delež;
- fizična oseba, če zanjo velja:
 - da je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije, državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti ali
 - da izvaja javno službo ali zagotavlja javne dobrine na podlagi koncesije.

Revidiranje poslovanja je po Zakonu o Računskem sodišču pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o poslovanju: revidiranje pravilnosti poslovanja je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju, **revidiranje smotrnosti poslovanja pa je pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja.**

Mnenje o poslovanju, ki ga poda Računsko sodišče, mora spoštovati vsak državni organ, organ lokalne skupnosti in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša.

Ena od temeljnih nalog Računskega sodišča je tudi svetovanje javni upravi, kako povečati učinkovitost poslovanja uporabnikov javnih sredstev.

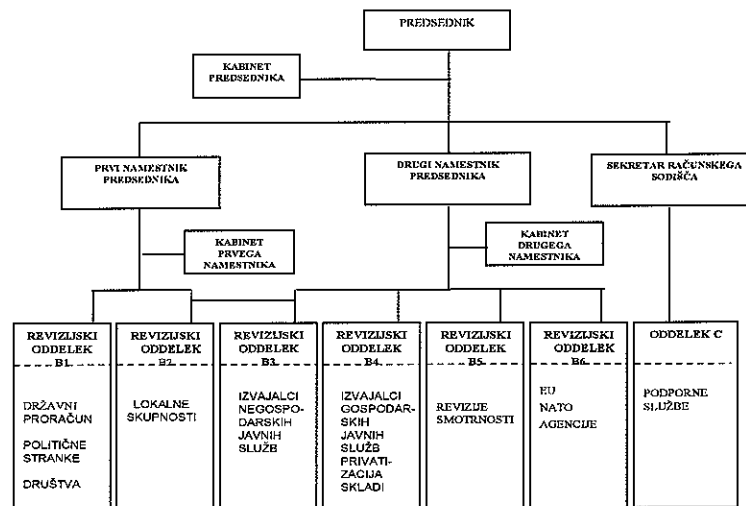
Poleg pristojnosti določa Zakon o Računskem sodišču tudi obveznosti Računskega sodišča, te pa predpisujejo tudi nekateri drugi zakoni in predpisi, na primer Zakon o političnih strankah in Zakon

o volilni kampanji. Po Zakonu o Računskem sodišču mora računsko sodišče vsako leto obvezno revidirati:

- pravilnost izvršitve državnega proračuna (pravilnost poslovanja države),
- pravilnost poslovanja javnega zavoda za zdravstveno zavarovanje,
- pravilnost poslovanja javnega zavoda za pokojninsko zavarovanje,
- pravilnost poslovanja ustreznega števila mestnih in drugih občin,
- poslovanje ustreznega števila izvajalcev gospodarskih javnih služb,
- poslovanje ustreznega števila izvajalcev negospodarskih javnih služb.

O svojem delu je dolžno predložiti vsako leto letno poročilo Džavnemu zboru.

Slika 8: Organizacijska shema računskega sodišča



V letu 2006 je bilo dokončanih 16 revizij, katerih cilj je bil oceniti smotrnost poslovanja⁶⁰. Od tega je bilo šest revizij takih, pri katerih je bil edini cilj ocena smotrnosti poslovanja, deset pa je bilo takih, kjer je bil cilj revizije poleg ocene smotrnosti tudi mnenje o pravilnosti. Dejavnike smotrnosti poslovanja so vključevale revizije pri izvajalcih gospodarskih javnih služb, posameznih ministrstvih kot prejemnikih sredstev za določene programe, pri sodiščih in izvajalcih negospodarskih javnih služb. Tovrstne revizije predstavljajo 23 odstotkov vseh poročil, izdanih v letu 2006, kar je skoraj še enkrat več kot v letu 2005, ko je bilo takšnih revizij 12 odstotkov⁶¹. V revizijah smotrnosti poslovanja Računsko sodišče izreče mnenje v opisni obliki, s katerim poda oceno gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja. V letu 2006 je bilo takšnih mnenj 16.

Revizijski oddelk, ki izvaja le revizije smotrnosti poslovanja in revizije informacijskih sistemov, je bil ustanovljen v drugi polovici leta 2005 in je v letu 2006 izdal tri revizijska poročila, poleg tega pa so revizorji izvajali še sedem revizij. Pri tovrstnih revizijah, ki jih v tujini imenujejo tudi študije, se morajo revizorji zelo poglobiti v naravo revidiranega področja, uporabljati pester nabor

⁶⁰ V času pisanja gradiva Letno poročilo Računskega sodišča RS za leto 2007 še ni bilo objavljeno.

⁶¹ Letno poročilo Računskega sodišča RS za leto 2006, str. 16-17.

kvalitativnih in kvantitativnih tehnik in metod revidiranja, ter na sploh izkazati precej prilagodljivosti in vsestranskosti pri svojem delu.

Ključno vprašanje, ki smo si ga zastavili in na katerega želimo v revizijskem poročilu odgovoriti, je: »Ali Republika Slovenija pri preprečevanju in odpravi posledic suše v kmetijstvu ravna smotno?«

Oceno smotrnosti in ustreznosti ravnanja revidiranih oseb smo oblikovali na podlagi pritrdilnih ali nikalnih odgovorov na naslednje sklope vprašanj:

1. Ali sta bili revidirani osebi v revidiranem obdobju uspešni pri doseganju zastavljenih ciljev na področju preprečevanja in odprave posledic suše v kmetijstvu?
2. Ali je bila sprejeta ustrezna pravna podlaga, ki omogoča uspešno, učinkovito in gospodarno izvajanje ukrepov za preprečevanje in odpravo posledic suše v kmetijstvu?
3. Ali sta revidirani osebi pristopili k analizi učinkov možnih ukrepov, ki bi pripomogli k izboljšanju učinkovitosti sistema preprečevanja in odprave posledic suše v kmetijstvu?
4. Ali sta revidirani osebi v revidiranem obdobju izvajali oziroma spodbujali izvajanje učinkovitih ukrepov za preprečevanje in odpravo posledic suše v kmetijstvu?
5. Ali revidirani osebi učinke izvajanih ukrepov in aktivnosti sproti analizirata in na podlagi rezultatov analiz sproti izboljšujeta sistem?
6. Ali Republika Slovenija, tako z vidika gospodarnosti kot z vidika učinkovitosti, zagotavlja ustrezno kombinacijo ukrepov za preprečevanje posledic suše in ukrepov za odpravo posledic suše, če upoštevamo cilje, določene v strateških razvojnih dokumentih?

Pomembno je, da se analiza smotrnosti izvaja v okviru drugih revizij (npr. Revizija predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za posamezno leto).

Računsko sodišče tako že od leta 2004 izvaja ocena poročil o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane programe nekaterih proračunskih uporabnikov (del Revizijska poročila o pravilnosti izkazov in izvršitve proračuna republike Slovenije za leto 2003). Tako je v reviziji poskušalo dobiti odgovor na naslednji vprašanji:

1. Ali je ministrstvo z izbranim programom uresničevalo dolgoročne in letne izvedbene cilje, določene v svojem finančnem načrtu?
2. Ali je ministrstvo o dosežkih poročalo objektivno in transparentno?

Na osnovi pregleda izbranih podprogramov je Računsko sodišče menilo, da revidirani proračunski uporabniki o izvrševanju izbranih programov niso poročali v skladu s predpisi, in tudi ne dovolj objektivno in transparentno. Temeljni razlog za tako stanje je v neustrezno opredeljenih finančnih načrtih, ki za posamezen program ne vsebujejo dovolj jasno opredeljenih ciljev in pričakovanih dosežkov glede na trenutno – izhodiščno stanje na področju, na katerega želi proračunski uporabnik s svojim programom vplivati. Za izbrane programe niso bila opredeljena ustrezna merila delovanja in kazalniki dosežkov, ki bi jim morala biti pripisana pričakovana vrednost, in ta bi šele lahko predstavljala merilo za ocenjevanje doseženega po izvršitvi programa. Zaradi pomanjkljivosti pri proračunskem načrtovanju tudi poročanje o delovanju ni osredotočeno na dosežke. Informacije, ki jih vsebujejo poročila, zato niso celovite.

V revizijskem poročilu o pravilnosti izkazov in izvršitve proračuna republike Slovenije za leto 2004 kot kriterije za presojo učinkovitosti izvajanja podprograma upoštevalo naslednje pogoje za učinkovito izvajanje podprograma:

- načrtovanje: za izvajanje aktivnosti, ki vodijo k uresničevanju ciljev in pričakovanih rezultatov, za kar mora obstojati ustrezen načrt za razporeditev človeških, materialnih in finančnih virov na načrtovane projekte in aktivnosti;

- spremljanje izvrševanja: obstajati morajo pomembne, zanesljive in pravočasne informacije glede aktivnosti, ki se izvajajo, razporejenih virov, izidov ter doseženih rezultatov (kazalnikov), ki se primerjajo z načrtovanimi elementi;
- prilagoditev: če prihaja do neskladja med dejanskimi in pričakovanimi rezultati, je potrebno pravočasno prilagoditi razporeditev virov in/ali izvajanje aktivnosti, seveda ob pogoju, da so utemeljitve razumne;
- evidentiranje: načrtovanje, spremljanje in prilagajanje mora biti evidentirano na sistematičen in dostopen način za namene računovodenja in rekonstrukcije sprememb;
- računovodenje: najvišjim upravljavskim ravнем morajo biti zagotovljene pravočasne, pomembne in točne informacije glede načrtovanja, spremljanja in prilagajanja programov in aktivnosti;
- organizacija: obstajati morajo strukture, postopki in delovne metode, ki zagotavljajo načrtovanje, spremljanje, prilagajanje, evidentiranje in računovodenje;
- evalvacija: načrtovanje, spremljanje, prilagoditev, evidentiranje, računovodenje in organizacija morajo biti evalvirani in občasno preverjeni.

Da so lahko ocenili pravilnost in učinkovitost izvajanja izbranih podprogramov, smo v reviziji zastavili glavno vprašanje in tri podvprašanja. Glavno vprašanje je bilo: ali je bilo izvajanje podprograma pravilno in učinkovito?

Da bi nanj lahko odgovorili, smo iskali odgovore na tri podvprašanja:

- ali je bil podprogram načrtovan učinkovito in v skladu s predpisi,
- ali je bil načrtovani podprogram pravilno in učinkovito izvršen,
- ali je revidiranec o podprogramu pravilno, pregledno in zadostno ter zanesljivo poročal.

Ocenili so izvajanje osemnajstih izbranih podprogramov sedemnajstih revidiranih proračunskih uporabnikov in podali mnenje, da *finančni načrti revidiranih proračunskih uporabnikov v delu, ki zajemajo podprograme, v večini pregledanih primerov niso bili načrtovani učinkovito in v skladu s predpisi*. Iz obrazložitve finančnih načrtov ministrstev večinoma ni bilo mogoče razbrati hierarhijskih ciljev, od področja proračunske porabe, glavnega programa do podprograma, ki naj bi se uresničili z aktivnostmi v okviru proračunske postavke. V nekaterih primerih je to tudi posledica neustrezno oblikovanih podprogramov, ki so po vsebini proračunskih postavk, ki jih vsebujejo, zelo heterogeni in morda preobsežni, ter zanje konsistentnih programskih ciljev niti ni mogoče oblikovati. V takih primerih bi bil potreben razmislek glede prestrukturiranja podprogramov, njihovega združevanja ali združevanja z deli drugih podprogramov.

Ugotovili so tudi, da so v posameznih primerih opisi podprogramov preskopi in ne dajejo celovite slike o delovanju podprograma. Dolgoročni cilji podprogramov so bili oblikovani presplošno, časovno obdobje, na katerega so se nanašali, pa ob redkih izjemah ni bilo opredeljeno, kot tudi ni bilo opredeljeno izhodiščno stanje na področju delovanja podprograma pred spremembami, ki so jih proračunski uporabniki želeli doseči s posameznimi ukrepi za doseganje ciljev. Za dolgoročne cilje neposredni uporabniki večinoma niso opredelili pričakovanih vrednosti sprememb, torej pričakovanih rezultatov delovanja podprogramov na posameznem področju, ki bi opredeljevali pričakovane vplive delovanja na to področje. Le v redkih primerih smo zasledili prave programske kazalnike in druge kazalnike, s pomočjo katerih bi bilo mogoče uspešnost doseganja ciljev tudi meriti. Proračunski uporabniki tudi letnih izvedbenih ciljev z redkimi izjemami niso opredeljevali v obliki pravih programskih ciljev, to je z opredeljenimi konkretnimi pričakovanimi rezultati in kazalniki ter drugimi kazalniki, s pomočjo katerih bi bilo mogoče uspešnost delovanja podprograma izmeriti.

V veliko primerih so bili izvedbeni cilji pomešani z ukrepi za njihovo doseganje, torej opredeljeni v obliki projektov in aktivnosti, ki predstavljajo ukrepe, s pomočjo katerih naj bi bili cilji doseženi. V posameznih primerih se je načrtovanje skrčilo zgolj na predstavitev razporeditve sredstev ali na nepopolne opise aktivnosti. Ugotovili so tudi, da je v posameznih primerih navedenih veliko preveč dolgoročnih in tudi letnih izvedbenih ciljev, saj je ponekod njihovo število celo presegalo trideset. V finančnih načrtih so le izjemoma zasledili podatke, na podlagi katerih so bile opredeljene izhodiščne vrednosti posamezne proračunske postavke ali posameznih ukrepov, iz katerih bi bilo mogoče oceniti utemeljenost zahtevkov po proračunskih sredstvih, čeprav bi te vrste informacij finančni načrt nujno moral vsebovati.

Zaradi omenjenih lastnosti podprogramov so ocenili, da proračunski uporabniki podprogramov *niso dovolj skrbno in učinkovito načrtovali, načrtovanje pa tudi ni bilo v skladu s predpisi*. Tako pripravljene finančni načrti proračunskih uporabnikov ne omogočajo merjenja delovanja podprogramov in ugotavljanja njihove uspešnosti, to je stopnje doseganja ciljev, niti merjenja učinkovitosti proračunskih uporabnikov pri doseganju opredeljenih ciljev. Eden od vzrokov za tako stanje je dejstvo, da neposredni uporabniki za načrtovanje in spremljanje izvajanja ter za poročanje o dosežkih podprogramov niso opredelili odgovornih oseb, ki bi bile zadolžene za koordinacijo dela pri izvajanju teh podprogramov. K slabi kvaliteti podprogramov pripomorejo tudi vsakoletni kratki roki priprave državnega proračuna in prepozen pristop proračunskih uporabnikov k vsebinski pripravi načrtovanja v okviru podprogramov. Iz razgovorov z odgovornimi osebami so predstavniki Računskega sodišča ugotovili, da so usmeritve za uresničevanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja pomanjkljive, vsebinsko opredeljeni pojmi in postopki priprave k rezultatom usmerjenega proračuna pa niso natančni.

Preverjali smo tudi *poročanje o izvršitvi podprogramov* in ugotovili, da proračunski uporabniki v obrazložitvah izvršitve svojih finančnih načrtov niso poročali povsem v skladu z navodili, kar je tudi posledica nedoslednosti, ugotovljenih pri načrtovanju podprogramov. V večini primerov je bilo predvsem usmerjeno k navajanju izvedenih projektov in aktivnosti, za katere pa ni mogoče presoditi, v kolikšni meri so pripomogli k doseganju ciljev. Pogosto so bili cilji, navedeni v poročilu, drugačni ali jih je bilo več, kot jih je bilo opredeljenih v finančnem načrtu revidiranega proračunskega uporabnika, kar je še dodatno onemogočalo primerljivost doseženega z načrtovanim. Iz poročil je zato le izjemoma mogoče razbrati, kakšen je bil vpliv podprograma na družbo, ker ni bilo merljivih kazalnikov. V številnih poročilih je bilo sicer zaslediti množico podatkov, pri čemer so bili nekateri zelo podrobni, vendar so se večinoma nanašali na opisovanje posameznih izvedenih projektov ali izvajanih aktivnosti. Globalnih informacij, ki bi omogočale celovito sliko delovanja podprograma, je premalo, saj informacije niso osredotočene na doseganje pričakovanih rezultatov. Premalo je bilo predvsem bistvenih podatkov in informacij, ki bi zgoščeno predstavile temeljne vidike delovanja podprograma, in še posebej takšnih, iz katerih bi bilo mogoče sklepati na delovanje podprograma glede na zastavljene cilje. V poročilih tudi ni bilo (s podatki podkrepjenih) informacij, ki bi kazale na učinkovitost delovanja institucij pri doseganju zastavljenih ciljev. V nekaj primerih so predstavniki Računskega sodišča ugotovili, da revidirani proračunski uporabniki celo imajo ustrezne in obsežne informacijske baze, ki pa jih premalo uporabljajo za tekoče spremljanje delovanja in sprotno upravljanje s podprogrami in tudi ne za ustreznejše poročanje o dosežkih. Med poročili o doseženih ciljih in rezultatih za izbrane revidirane podprograme ni bilo mogoče najti poročila, ki bi zagotavljajo celovito informacijo o delovanju podprograma in bi na podlagi predstavljenih informacij bilo mogoče razbrati dejansko uspešnost podprograma.

Na osnovi analize je bilo ugotovljeno, da se poročanje neposrednih proračunskih uporabnikov o doseženih rezultatih podprogramov sicer postopno izboljšuje, vendar še vedno ni dovolj pregledno, ne zadostno, pa tudi ni povsem v skladu s predpisi. Zato bi morali revidirani proračunski uporabniki

izboljšati načrtovanje in upravljanje podprogramov, da bodo lahko vzpostavljeni pogoji za ustreznejše poročanje o dosežkih pri doseganju zastavljenih ciljev.

V okviru revizije zaključnega računa za leto 2005 je bil opredeljen tudi cilj revizije, ki se je nanašal na oceno načrtovanja in poročanja o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov in poročanja o dosežkih izbranih podprogramov ministrstev za leto 2005 ter oceno napredka ministrstev pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračuna. Z ZJF je bila pri pripravi in izvrševanju državnega proračuna uveljavljena zahteva, da mora biti načrtovanje programov, projektov in aktivnosti posameznega neposrednega proračunskega uporabnika naravnano k ciljem in pričakovanim rezultatom, izvrševanje in poročanje o izvršitvi posameznih programov pa mora biti naravnano k uresničevanju ciljev in k doseganju rezultatov.

Zaradi primerjave in ocene napredka pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega upravljanja s proračunskimi sredstvi so pri ministrstvih izbrali podprograme, ki so bili revidirani tudi za leto 2004. To ni bilo mogoče pri dveh podprogramih zaradi na novo oblikovanih ministrstev. Za oblikovanje ocene ustreznosti in zadostnosti načrtovanja smo podprograme presojali glede na bistvene zahteve uredbe o pripravi predloga proračuna po naslednjih revizijskih vprašanjih:

1. Struktura podprograma: Ali ima podprogram ustrezno strukturo proračunskih postavk in je dovolj enoten, da je zanj mogoče oblikovati ustrezno, ne preveliko število programskih ciljev?
2. Dolgoročni cilji: Ali so dolgoročni cilji natančno opredeljeni in izražajo razvojne usmeritve države? Ali je razvidno kakšne probleme rešujejo? Ali je določeno obdobje, za katerega so cilji opredeljeni?
3. Letni izvedbeni cilji: So za podprogram oblikovani natančni letni izvedbeni cilji, ki izražajo zelene spremembe, in ali so osredotočeni na probleme ter vsebujejo razvojno komponento? Ali je letne izvedbene cilje mogoče povezati z dolgoročnimi in ali je opredeljeno, kako letni cilji prispevajo k uresničevanju dolgoročnih?
4. Merljivost ciljev in pričakovanih rezultatov: Ali so letni izvedbeni cilji in pričakovani rezultati izraženi tako, da je izhodiščno stanje pojasnjeno, in ali je uspešnost doseganja ciljev mogoče spremljati in meriti njihovo doseganje? Ali za merjenje obstojijo kazalniki (indikatorji) in druga merila?
5. Ukrepi za doseganje ciljev: Ali so določeni ukrepi, ki bodo vodili k doseganju ciljev? Ali so ukrepi predstavljeni za vse cilje in pokrivajo bistvo podprograma?
6. Utemeljenost izračuna potrebnih sredstev: Ali so v finančnih načrtih navedeni bistveni podatki za obrazložitev obsega in vrednosti podprograma glede na zastavljene cilje? So zahteve po proračunskih sredstvih ustrezno utemeljene in je iz njih razvidno, koliko človeških, finančnih in drugih virov bo potrebnih za izvedbo podprograma? Ali je iz finančnega načrta razvidna vrsta in količina učinkov? Ali je predstavitev načrtovanih virov pregledna?

Za oblikovanje ocene ustreznosti in zadostnosti poročanja so programe presojali po naslednjih revizijskih vprašanjih:

1. Celovitost in zadostnost poročanja: Ali je letno poročilo o doseženih ciljih in rezultatih podprograma pripravljeno tako, da daje celovit in pregleden prikaz delovanja ministrstva pri izvrševanju podprograma? Ali je izvrševanje predstavljeno tako, da je osredotočeno na dosežke?
2. Primerljivost izvršenega z načrtovanim: Ali je iz poročila razvidno, kaj je bilo načrtovano in kaj izvršeno? Ali je razvidno, kateri načrtovani ukrepi so bili izvedeni in kateri ne in zakaj ne? Ali so odstopanja od načrtovanega dovolj dobro pojasnjena? Ali so navedeni zunanji faktorji, ki so vplivali na rezultat?
3. Izmerjeni dosežki: Ali je ocena uspešnosti in učinkovitosti v poročilu ministrstva pri izvrševanju podprograma predstavljena s fizičnimi, finančnimi in opisnimi kazalniki? Je vire za izvršitev podprograma mogoče povezati z dosežki?

V revizijskem poročilu podajamo oceno ustreznosti in zadostnosti načrtovanja petnajstih izbranih podprogramov na petnajstih ministrstvih ter oceno o ustreznosti in zadostnosti poročanja o izvršitvi teh podprogramov. Podana je bila tudi ocena napredka ministrstev pri načrtovanju in poročanju v primerjavi z letom poprej. Ocene ustreznosti in zadostnosti načrtovanja in poročanja sta bili pripravljene na podlagi prevladujoče ravni, dosežene pri ocenjevanju načrtovanja in poročanja po štiristopenjski ocenjevalni lestvici. Ocena napredka za tista ministrstva, pri katerih smo opravili oceno že za leto 2004, je pripravljena na podlagi primerjav dosežene ravni v letu 2005 z ravnijo, doseženo v letu 2004, kot je bila podana v revizijskem poročilu o pravilnosti izkazov in izvršitve proračuna Republike Slovenije za leto 2004. Ocena napredka ni opravljena za ministrstvi, ki sta prvič poslovali celotno proračunsko leto šele v letu 2005.

Ocene načrtovanja in poročanja temeljijo na revizijskih vprašanjih in kriterijih, ki so sestavni del poročila. S pomočjo kriterijev je bila za vsako revizijsko vprašanje ocenjena skladnost s predpisi oziroma opredelitev ustreznosti in zadostnosti načrtovanja in poročanja na eni od štirih možnih ravneh. Pri tem posamezna raven predstavlja:

- prva raven: načrtovanje in poročanje ni ustrezno in ni zadostno, ker je v velikem neskladju s predpisi,
- druga raven: načrtovanje in poročanje je glede na prvo raven izboljšano, vendar je še vedno neustrezno in ni zadostno, glede na predpise obstojijo večje nepravilnosti,
- tretja raven: načrtovanje in poročanje je glede na predpise ustrežnejše in bolj zadošča predpisom kot na prvih dveh ravneh, vendar še obstojijo manjše pomanjkljivosti in nedoslednosti,
- četrta raven: načrtovanje in poročanje je v skladu s predpisi, je ustrezno in zadostno.

Računsko sodišče je naredilo tudi podrobno tabelo na osnovi katere so razvrščali podprograme.

Pri poročanju o doseženih ciljih in rezultatih izbranih podprogramov ministrstev, kot je podano v letnih poročilih za leto 2005, so ugotovili izboljšanje pri več kot polovici ministrstev. Kljub temu ocenjujemo, da poročanje na globalni ravni še vedno ni ustrezno in ni zadostno. Revizijsko ugotovitev opiramo na naslednje utemeljitve.

Poročanje ministrstev o izvršitvi podprogramov je bilo v preteklem letu večinoma obširno, vendar poročila pogosto bralcu niso nudila dovolj pomembnih informacij za celovito in ustrezno strukturirano predstavitev delovanja podprograma. V posameznih primerih cilji, ki so jih ministrstva navajala v poročilih, niso bili enaki načrtovanim, vendar pojasnil o spremembah ministrstva niso predstavila. Tak pristop onemogoča povezavo med izvrševanjem finančnih načrtov in načrtovanimi cilji ter sredstvi za podprogram.

Ministrstva niso poročala o tem, kateri ukrepi (aktivnosti, projekti) za doseganje ciljev so bili izvršeni glede na načrtovane in kateri ne, temveč so navajala le izvedene aktivnosti in projekte, tako da poročila niso vsebovala primerjav z načrtovanim. Tak pristop otežuje ocenjevanje in potrjevanje uspešnosti izvrševanja podprogramov.

O dosežkih ministrstva niso poročala dovolj osredotočeno in v povezavi s pričakovanimi rezultati. Ob ustreznem načrtovanju je pri predstavitvi doseženega oceno uspešnosti potrebno predstaviti z izmerljivimi kazalniki. Ministrstva svojih ocen učinkovitosti in uspešnosti delovanja niso utemeljevala z vnaprej opredeljenimi in izračunanimi kazalniki dosežkov, tako da so v poročilih predstavljene ocene le izjemoma preverljive.

Kadar so bili podprogrami obsežni, so ministrstva običajno navajala zelo veliko informacij o njihovem izvrševanju, ki pa niso bile urejene sistematično ali so bile nepopolne in niso predstavljale celovitega delovanja podprograma. Številna poročila so bila zato ob množici slabo urejenih informacij nepregledna.

Poročila so le izjemoma vsebovala primerjave delovanja ali dosežkov v preteklem in predpreteklem letu (letih), tako da iz poročil niso bile razvidne smeri oz. obseg sprememb v delovanju, kar predstavlja pomembno informacijo za ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti.

Poročila ministrstev so le redko vsebovala informacije o uporabljenih virih za izvršitev podprograma in dejanskih stroških zanje. O stroških na enoto proizvodov ali storitev (načrtovanih in doseženih) ministrstva niso poročala. Ni bilo primerjav med dejanskimi stroški in načrtovanimi, morebitna odstopanja v finančni realizaciji pa so ministrstva pojasnjevala le v posameznih primerih.

V okviru revizije predloga zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2006 je Računsko sodišče ocenilo uspešnost uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa treh ministrstev na treh izbranih podprogramih. Ministrstva in podprogrami so bili izbrani po pregledu obrazložitev finančnih načrtov ministrstev glede na ustreznost obsega in strukture proračunskih postavk posameznih podprogramov ter glede na obstoj temeljnih parametrov programskega načrtovanja, ki jih zahteva k ciljem in rezultatom naravnani proračunski proces.

Pri presojanju podprogramov in uspešnosti ministrstev pri uveljavljanju k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja so kot kriterije upoštevali predpise, ki urejajo to področje, in tudi kriterije dobre poslovne prakse, kot so uveljavljeni na področju upravljanja z javnimi sredstvi.

Kriterije za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa predstavljajo naslednji predpisi:

- ZJF,
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna.
- Navodilo za pripravo proračuna – Proračunski priročnik MF,
- ZR,
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov.

Finančni načrti neposrednih uporabnikov morajo biti pripravljene v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga proračuna, pri čemer je vsebina predlogov finančnih načrtov opredeljena v 24. členu te uredbe. Poročati pa morajo v skladu z 10. členom Navodil o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. Spremenjeno upravljanje proračunskih sredstev je bilo uvedeno z ZJF, ko je bila pri pripravi in izvrševanju proračuna uveljavljena zahteva, da mora biti načrtovanje programov proračunskih uporabnikov naravnano k ciljem in rezultatom, izvrševanje in poročanje o izvršitvi posameznih programov pa k uresničevanju ciljev in doseganju rezultatov. Finančne načrte morajo neposredni proračunski uporabniki pripraviti tako, da opredelijo jasne cilje in merljive pričakovane rezultate delovanja. V obrazložitvah morajo opredeliti ustrezne kazalnike in podatke, ki omogočajo merjenje uspešnosti in učinkovitosti in v zadostni meri pojasnjujejo bistvo delovanja posameznega programa (glavnega programa, podprograma), aktivnosti ali projektov, ki jih ministrstvo vključuje v svoj finančni načrt. V letnem poročilu morajo obrazložiti vse programske dele, na katere je razdeljen finančni načrt. Poročati morajo o uresnitvi ciljev in o doseganju pričakovanih rezultatov poslovanja, ki so jih

opredelili v finančnem načrtu. Pri poročanju morajo uporabiti ustrezne in merljive kazalnike uspešnosti, učinkovitosti in gospodarnosti poslovanja. Na izbranem podprogramu ministrstva smo kot kriterije za presojo uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa upoštevali stopnjo uveljavitve šestih komponent, ki vplivajo na uspešnost in učinkovitost upravljanja z javnimi financami.

Za posamezni revidirani podprogram je Računsko sodišče ocenilo ustreznost:

- Uveljavitve okvira strateških rezultatov: jasen strateški okvir delovanja.
- Opredelitve ciljev in meril delovanja: Glavni namen sistema merjenja delovanja pa je zagotoviti, da lahko Vlada RS in javnost ocenujeta delovanje ministrstev in drugih proračunskih uporabnikov glede na uresničevanje dogovorjenih ciljev.
- Uveljavljanja odgovornosti za upravljanje s podprogramom: Pomembno je, da je odgovornost določena ne le za uporabo finančnih sredstev in poročanje o delovanju, temveč tudi za natančnost posredovanih podatkov in informacij.
- Vzpostavitev podatkovnih sistemov za merjenje delovanja: Podatkovni sistemi za merjenje delovanja in uporaba informacij o delovanju: K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces mora ustvarjati informacije o delovanju, ki kažejo napredek glede na ključne namere in cilje ministrstva, kar mu omogoča učinkovitejše upravljanje proračunskih virov in aktivnosti.
- Uporabe informacij o delovanju za medletno upravljanje s podprogramom: Informacije o delovanju so rezultati učinkovitih analiz in se uporabljajo tako za identifikacijo in analiziranje problemov, kot tudi za spodbujanje stalnega napredka v delovanju. Informacije o delovanju programov so v celoti koristne le, če jih vodstvo uporablja za upravljanje.
- Poročanja o rezultatih delovanja: poročilo o delovanju mora biti izčrpno in usklajeno s tistim, kar je ministrstvo predstavilo v svojem finančnem načrtu in mora omogočiti primerljivost. V poročilu morajo biti obrazloženi tudi vsi uporabljeni viri. Osredotočiti se mora na cilje ministrstva in bralcu zagotoviti pošteno in uravnoteženo sliko delovanja.

Elementi upravljanja s proračunskimi sredstvi	Ocena uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa		
	Uspešno	Manj uspešno	Neuspešno
1.Okvir strateških rezultatov (dolgoročni in letni cilji, merila delovanja, načrtovanje virov)			
2.Odgovornost za delovanje			
3.Podatkovni sistem za merjenje delovanja			
4.Uporaba informacij o delovanju			
5.Poročanje o rezultatih delovanja			
Skupna ocena			

Za oceno uspešnosti pri uveljavitvi k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa na ministrstvih so uporabili revizijske metode pregledovanja in analiziranja strateških gradiv in druge dokumentacije. Z intervjuji z zaposlenimi in odgovornimi osebami na ministrstvih so pridobili odgovore na zastavljena vprašanja v revizijskem programu, kar predstavlja podlago za pripravo ocene uspešnosti pri uveljavljanju boljšega sistema proračunskega upravljanja. V reviziji so za izbrani podprogram ministrstva pregledali razvojne usmeritve, predstavljene v različnih strateških dokumentih, predpisih in nacionalnih programih za področja, na katera se podprogram nanaša, ter analizirali ustreznost finančnega načrta in zaključnega računa posameznega ministrstva za izbrani podprogram. Pri tem so ocenili ustreznost oblikovanja okvira strateških rezultatov, programskih ciljev, meril delovanja, vrednotenja programov ali programskih postavk, opredelitev odgovornosti za izvrševanje programa, vzpostavitev ustreznih informacijskih sistemov in uporabo podatkov za tekoče upravljanje ter ustreznost poročanja glede na predpise in predpostavljene kriterije dobrega upravljanja z javnimi sredstvi. K ciljem in rezultatom usmerjeno proračunsko upravljanje Računsko

sodišče ocenjuje kot uspešno, kadar pri odgovorih na revizijska vprašanja prevladuje ocena uspešno. Če je bilo uveljavljanje modela prevladujoče ocenjeno kot neuspešno, je tudi skupna ocena neuspešno. Kot manj uspešno pa je uveljavljanje modela ocenjeno, kadar ni prevladala niti ocena uspešno niti neuspešno (pri čemer je upoštevana tudi pomembnost vprašanj, ki vsa nimajo enake teže), ali pa je bila pri posameznih kriterijih prevladujoča ocena manj uspešno.

Računsko sodišče je izbralo ministrstva in podprograme navedene v naslednji tabeli.

Ministrstvo	Identifikacija podprograma	Izbrani podprogram ministrstva
Ministrstvo za promet	13032406	Javne službe v železniškem prometu
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	20042604	Socialno varstvo materialno ogroženih
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	05043201	Programi pospeševanja tehnološkega razvoja gospodarstva

Na podlagi revizije izbranih podprogramov je Računsko sodišče prišlo do naslednjih ugotovitev.

Pri Ministrstvo za promet Računsko sodišče ocenjuje uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa kot manj uspešno, ker je:

- bilo manj uspešno pri načrtovanju podprograma in vzpostavitvi ustreznega okvira strateških rezultatov, ker niti dolgoročni, niti letni cilji niso dovolj jasni in merljivi, niti primerljivi z dosežki v preteklosti;
- bilo neuspešno pri uveljavitvi odgovornosti za učinkovito delovanje podprograma;
- uspešno razvilo informacijski sistem, ki ga je mogoče uporabiti tudi za merjenje uspešnosti delovanja in si je zagotovilo dostopnost do podatkov;
- podatke in informacije pri delovanju sicer uporabljalo za preverjanje delovanja, vendar mora večjo pozornost nameniti predvsem učinkovitosti delovanja vseh segmentov podprograma;
- o rezultatih delovanja poročalo manj uspešno: poročanje ni dovolj pregledno, izčrpno in ne dovolj zanesljivo; premalo je podprto s fizičnimi ali drugimi kazalniki učinkovitosti in uspešnosti in ne daje objektivne slike delovanja podprograma v posameznih segmentih; obrazložitve sprememb v delovanju so preskromne ali jih ni, v poročilu ni zagotovljena primerljivost delovanja s preteklimi obdobji in z načrtovanim poslovanjem.

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve Računsko sodišče ocenjuje kot manj uspešno, ker je:

- bilo manj uspešno pri načrtovanju podprograma in vzpostavitvi ustreznega okvira strateških rezultatov, saj dolgoročni in letni cilji niso dovolj jasni in merljivi, niti primerljivi z dosežki v preteklosti;
- bilo manj uspešno pri uveljavitvi odgovornosti za delovanje podprograma;
- uspešno razvilo informacijski sistem, ki ga je mogoče uporabiti tudi za merjenje uspešnosti delovanja,
- podatke in informacije pri delovanju uporabljalo manj uspešno, saj bi jih bilo mogoče v večjem obsegu uporabiti za učinkovitejše delovanje in izvrševanje notranjega kontroliranja;
- o rezultatih delovanja poročalo manj uspešno, saj ni zagotavljalo primerljivosti in zadostnih obrazložitvev.

Uveljavljanje k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo je Računsko sodišče ocenilo kot manj uspešno, ker je:

- bilo manj uspešno pri načrtovanju podprograma in vzpostavitvi ustreznega okvira strateških rezultatov, dolgoročni in letni cilji niso dovolj jasni in merljivi, niti primerljivi z dosežki v preteklosti;
- uspešno uveljavljalo odgovornost za delovanje podprograma;
- manj uspešno razvilo informacijski sistem in sistem merjenja uspešnosti delovanja podprograma;
- pri delovanju zadostno uporabljalo podatke in informacije za preverjanje delovanja podprograma;
- o rezultatih delovanja poročalo manj uspešno, saj ni zagotavljalo primerljivosti in zadostnih obrazložitvev odstopanj izvršitve od sprejetega finančnega načrta.

Zaradi boljšega razumevanja delovanja Računskega sodišča je bil opravljen intervju s predstavnikom Računskega sodišča in sicer – oddelek B5 Revizije smotrnosti poslovanja; dr. Miroslav Kranjc, vrhovni državni revizor; 13. Septembar 2007, od 9:30 do 10:45. V nadaljevanju navajamo glavne ugotovitve opravljenega intervjuja.

Glavne ugotovitve so naslednje:

1. RS je samostojna institucija s širokimi pooblastili. Oddelek B5: RS je pričelo z revizijami smotrnosti porabe javnih sredstev leta 2005 v okviru oddelka B5. Prej je bil sistem revidiranja k ciljem usmerjenega proračunskega načrtovanja (RBB oz. result-based budgeting) bistveno ožji. Revizije smotrnosti so pravzaprav nadgradnja revidiranja pravilnosti poslovanja. Medtem ko Oddelek B1 pripravlja revizije Zaključnega računa proračuna (računovodski izkazi, ne ukvarja pa se s smotrnostjo poslovanja). Pri delu oddelka je potrebno izpostaviti sodelovanje z Nacionalnim revizijskim uradom Velike Britanije s ciljem institucionalne krepitve in razvoja. Prvi projekt twinning leta 2000 je imel rezultat Zakon o Računskem sodišču (2001), v letih 2002 in 2003 sta bila izpeljana še dva projekta twinning in v letu 2006 štirje twinning projekti. Cilji teh so bili: pomoč RS pri razvijanju strateškega načrta, krepitvi revidiranja smotrnosti poslovanja in revizij k ciljem usmerjenega proračuna ter nadaljnji krepitvi na oceni tveganja temeljčnega pristopa revidiranja na področju finančnega revidiranja, s čimer bi se povečala učinkovitost in uspešnost računkega sodišča. Rezultati tega sodelovanja pa so: Strategija RS 2007-2013, Revizijski priročnik in Priročnik za revizije smotrnosti poslovanja ter Navodila za k ciljem usmerjeno načrtovanje proračuna (RBB). Poskus RBB je bil izveden za tri ministrstva s poudarkom na poročanju in odgovornostih.
2. Računsko sodišče je kadrovske podhranjeno, zlasti z izvedenci, tudi zaradi majhnosti države. Zato same revizije niso "recenzirane", temveč gre za notranji pregled. Učinkovitost je praviloma velika. V izrednih primerih najamejo zunanje strokovnjake. Pri strokovnjakih se pojavi problem neodvisnosti, saj zaradi majhnega trga strokovnjaki večinoma sodelujejo tudi z revidiranci.
3. Metodologija revidiranja je jasna, vendar zaenkrat ni javno objavljena, v prihodnosti jo bodo priložili k reviziji.
4. Izbor revidirancev temelji na ocenah tveganja (kje je največja verjetnost, da gre kaj narobe), ki jo naredijo na osnovi notranjih revizij in ocene delovanja notranjih kontrol kot del ocene tveganj, kar je eden od kriterijev za izvajanje revizije. Prejšnja leta je RS izdelalo letno od 60 do 90 revizij, v letu 2007 pa kar 95. Cilj je v prihodnje izdelati 50% najboljših revizij, vplivati na spremembe zakonodaje, vplivati na prihranke, povečati zadovoljstvo ljudi s porabo javnih sredstev.
5. Pritožb na revizije smotrnosti poslovanja je v splošnem malo (letos 1). Revidiranci imajo po Zakonu 30-90 dni na voljo za popravljalne ukrepe, kar je za systemske popravke premalo časa. Včasih izvajaj tudi revizije verodostojnosti (primer športa). Ukrepi: i) Zaradi neustreznega odzivnega poročila so ukrepali RS nasploh z razrešitvijo odgovorne osebe v petih primerih (DURS, direktor doma upokojencev,...); ii) najbolj učinkovit ukrep proti revidirancem, ki se ne odzovejo s

popravljanjem nepravilnosti je negativna publiciteta v zgodbi, RS objavlja tudi celotne posnetke tiskovnih konferenc, javno objavlja na spletu celotna revizijska poročila.

6. Poleg revizij Računsko sodišče deluje tudi preventivno: npr. izobraževalni seminarji (za ravnatelje, za požarno varnost...), PR strategije.
7. Računsko sodišče omejuje zakon predvsem v dveh točkah: (i) sistemske spremembe se težko izvedejo v treh mesecih in (ii) določilo o dokončanju začete revizije je v obdobju razvijanja inštitucije v tej smeri (revidiranje smotrnosti) manj primerno, ker ne omogoča fleksibilnosti.
8. Kakovost (smotrnost) porabe javnih sredstev se zelo počasi izboljšuje, predvsem zaradi: slabega sodelovanja revidirancev z RS, slabega razumevanja ugotovitev RS, zaenkrat prenizke publicitete ugotovitev.

4.4 Stanje spremljanja in vrednotenja razvojnih dokumentov v Sloveniji

Spremljanje

Tudi v Sloveniji smo priča poskusom spodbujanja učinkovitosti in uspešnosti trošenja javnih finančnih sredstev. Korak v tej smeri je reforma javnih financ in tudi zunanje zahteve (predvsem zahteve Evropske komisije). Tako lahko ločimo 3 skupine:

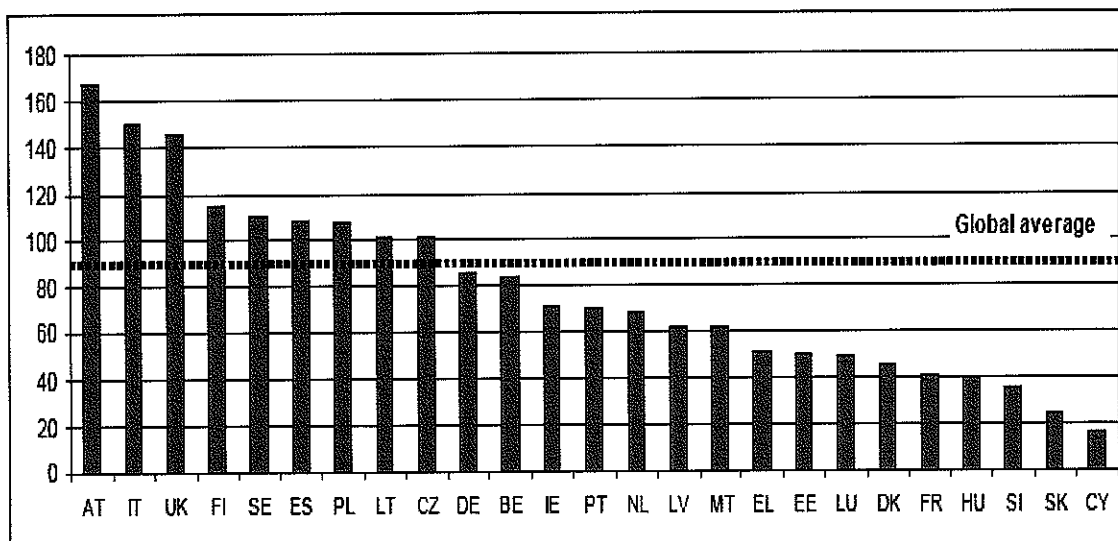
- programi in projekti (so)financirani s strani Evropske unije,
- programi in projekti (so)financirani pretežno iz slovenskih sredstev,
- državne pomoči.

Za programe in projekte (so)financirane s strani Evropske unije velja, da je bilo njihovo spremljanje zahtevano s strani evropske zakonodaje. Tekom izvajanja in vrednotenja pa so se pokazale številne težave povezane s spremljanjem, ki niso zgolj posledica pomanjkljive priprave dokumentov, temveč tudi posledica neizgrajenega sistema spremljanja javnih finančnih sredstev. Tako izstopa predvsem Enotni programski dokument RS 2004-2006 (EPD RS 2004-2006), ki je bil deležen številnih dopolnjevanj, vključno z dopolnjenimi kazalniki. Pomembno je, da so bili ukrepi EPD RS 2004-2006 spremljani s pomočjo informacijskega sistema ISARR, kar je povzročalo številne težave (neodzivnost, večinoma centralno vnašanje podatkov), vendar je omogočalo lažje spremljanje, vključno z elektronsko izmenjavo podatkov. Tudi v finančni perspektivi 2007-2013 je spremljanje pomemben del programiranja in izvajanja operativnih programov. Pri tem se zopet postavlja vprašanje kazalnikov in informacijskega sistema ISARR, ki je deležen številnih izboljšav.

Seveda pa ima sistem spremljanja določene omejitve in zato ni enostavnega recepta za njegovo vzpostavitev. Ta mora biti prilagojen aktivnostim in obstoječi praksi v posamezni državi. Dejstvo je tudi, da je EU v okviru kohezijske politike šele v programskem obdobju 2000-2006 dala večji poudarek fizičnim kazalnikom, medtem ko je bil v prejšnjih obdobjih poudarek predvsem na finančnem spremljanju. V obdobju 2000-2006 je bil narejen znaten napredek pri vzpostavljanju sistemov kazalnikov in k temu je veliko pripomogel delovni dokument Evropske komisije, ki je bil objavljen leta 1999. Izkušnje kažejo, da so glavni elementi metodologije iz leta 1999 še vedno relevantni tudi za obdobje 2007-2013, saj je potrebno obstoječe sisteme zgolj nadgraditi ter poenostaviti in ne nadomestiti z novimi. Obstoječi sistemi so namreč pogosto prekompleksni in neprijazni do uporabnikov, zato jih je potrebno poenostaviti, izboljšati preostale kazalnike in jih prilagoditi potrebam uporabnikov na različnih ravneh in za različne namene (npr. vrednotenje). Tako so bile v obdobju 2000(04)-2006 velike razlike med državami članicami v povprečnem številu

kazalnikov po posameznem programu, financiranim s strani strukturnih skladov, kar je razvidno iz naslednje slike.

Slika 9: Povprečno število kazalnikov po posameznem programu, financiranim s strani strukturnih skladov



Vir: Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2000-2006 co-financed by the European Fund for Regional Development (Objectives 1 and 2) – Work package 2: Data feasibility study, 2008, str. 13.

Pri programih in projektih (so)financiranih pretežno iz slovenskih sredstev je sistem spremljanja manj dorečen. To potrjujejo tudi ugotovitve Računskega sodišča ob revizijah zaključnih računov proračunov Republike Slovenije za posamezna leta. Stanje se izboljšuje, vendar je še daleč od ustreznega. To kažejo tudi analize smotrnosti, ki jih izvaja Računsko sodišče RS.

Težave se pojavijo že pri pripravi strateških dokumentov, kot so resolucije, nacionalni programi in strategije. V nacionalnih programih in strategijah so pogosto zapisani tudi cilji in rezultati, ki naj bi jih dosegli. Pri oceni zastavljenih ciljev smo naleteli na naslednje težave:

- Cilji so preveč splošni in le redko kvantificirani.
- Pogosto se preširoki in zato niso neposredno povezani z aktivnostmi.
- Ker so strateški dokumenti presplošni, tudi ni akcijskega načrta uresničevanja predloženega strateškega dokumenta.
- Ni kazalnikov spremljanja izvajanja strateškega dokumenta, temveč naj bi spremljanje temeljilo na kontekstnih kazalnikih.
- Strateški dokumenti so razdrobljeni in med seboj nepovezani.

Tudi veljavni strateški dokumenti (npr. Strategija razvoja Slovenije) nimajo jasno zastavljenega sistema kazalnikov. Deloma to rešuje Poročilo o razvoju, ki pa spremlja kontekstne kazalnike, kar ne omogoča jasne vzročno-posledične povezave med aktivnostmi in doseženimi rezultati in učinki.

Ker je državni proračun k rezultatom usmerjen proračun, so neposredni proračunski uporabniki obvezani k vzpostavljanju sistema kazalnikov, s katerim naj bi spremljali izvajanje zastavljenih aktivnosti. Tako so morali neposredni proračunski uporabniki v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna v predlogu finančnega načrta podati:

8. povzetek ciljev iz dokumentov dolgoročnega razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov na posameznem področju proračunske porabe,
9. prikaz ciljev projektov, aktivnosti in investicijskih projektov v okviru uresničevanja ciljev iz prejšnje alineje,
10. zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije, glavni programi, podprogrami, projekti, aktivnosti in investicijski projekti,
11. fizične, finančne in opisne kazalce, s katerimi se merijo zastavljeni cilji,
12. izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev,
13. druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih ciljev,
14. poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strateških dokumentov ter glavnih programov oziroma podprogramov za obdobje prvega polletja tekočega leta.

Leta 2007 je bila sprejeta Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna predstavlja ključni podzakonski dokument Zakona o javnih financah. Uredba ureja način priprave razvojnih dokumentov in spremljanje izvajanja vladnih prioritet, pripravo proračunskega memoranduma, določitev državnih razvojnih prioritet, postopke in dokumente za pripravo predloga, predloga sprememb, predloga rebalansa državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti ter drugih s temi akti povezanih dokumentov.

Predlagana uredba je razdeljena na tri dele. V prvem delu je zajeta splošna določba in opredelitev pojmov.

Uredba v drugem delu določa obseg razvojnih politik vlade in aktivnosti povezane z razvojnimi politikami vlade. Taksativno so naštetih dokumenti razvojnega načrtovanja, dopuščena je tudi možnost sodelovanja in usklajevanja drugih dokumentov, ki vsebujejo sektorske in regijske politike, kakor tudi drugih vladnih gradiv kadar po svojih učinkih presegajo resorne in regijske razvojne cilje in tako pomembno vplivajo na doseganje skupnih razvojnih ciljev vlade. Prav tako so v uredbi taksativno našteje obvezne sestavine izvedbenih in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja in drugih vladnih gradiv. Kljub takšni določitvi sestavin je vladi dopuščena možnost, da s sklepom v uredbi določene obvezne sestavine spremeni. Z uredbo so določeni nosilci priprave posameznih dokumentov razvojnih programov in način vključevanja civilne družbe in strokovne javnosti. Pomembna so določila o medsebojni skladnosti razvojnih politik vlade, ki so zajete in vsebinsko opredeljene v dokumentih razvojnega načrtovanja. Podlaga za načrtovanje razvojnih politik vlade so napovedi gospodarskih gibanj ter dolgoročne projekcije, ki jih pripravlja UMAR. Prav tako uredba določa skladnost razvojnih politik z javnofinančnimi možnostmi, s prostorskimi načrti, odgovornost za usklajenost in postopek usklajevanja razvojnih politik vlade. Tretje poglavje drugega dela uredbe določa državne organe, ki so zadolženi za izvajanje razvojnih politik vlade v nadaljevanju pa uredba vsebuje določila o spremljanju izvajanja razvojnih politik vlade, določa pripravo poročila o razvoju, letno poročanje, spremljanje uresničevanja in določa metodologijo za spremljanje uresničevanja dokumentov. Z uredbo se tudi vzpostavlja enotna evidenca na ravni vlade, ki prikazuje finančne podatke po programih in projektih, kakor tudi podatke izvajanja programov, projektov in ukrepov glede na opredeljene cilje v razvojni politiki vlade. Uredba dopušča možnost spreminjanja dokumenta razvojnih politik vlade, če se ugotovi, da obstoječi dokument ni uresničljiv.

Tretji del uredbe ureja postopek priprave in sprejemanja proračuna. Iz vidika spremljanja in vrednotenja je pomembno četrto poglavje tretjega dela uredbe, ki določa vsebine predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov državnega in proračuna samoupravne lokalne skupnosti

in načrta razvojnih programov. V obrazložitvi predloga finančnega načrta se zahteva, da se najprej čimbolj natančno opredeli cilje, strategijo za uresničitev začrtanih ciljev in ključne programe resornega področja. Predstaviti je potrebno tudi zakonske oziroma druge podlage v zakonih, nacionalnih programih in podzakonskih aktih, na katerih temeljijo predlagane strategije oziroma programi. Zaradi uskladitve z globalnimi in dolgoročnimi strategijami ter vsakoletnim proračunskim memorandumom je potrebno v obrazložitvi predloga finančnega načrta oceniti usklajenost zapisanih ciljev, strategij in programov zato, da bi se doseglo čim večjo usklajenost proračuna in programskih dokumentov. V istem poglavju uredba ureja tudi vsebino načrta razvojnih programov ter določa tudi pogoje za uvrstitev v načrt razvojnih programov. Pri pripravi načrta razvojnih programov je kot minimum treba upoštevati določena merila. Prvo je, da mora biti posamezen program ali projekt neposrednega proračunskega uporabnika usklajen z dokumenti razvojnega načrtovanja in s proračunskim memorandumom proračunskega leta. Cilj večletnega proračunskega načrtovanja je tudi usklajenost proračunskega načrtovanja in širšega razvojnega načrtovanja. Proračunsko načrtovanje mora izhajati iz večletnih razvojnih programov, po drugi strani pa morajo biti usklajeni s proračunom. Predlog načrta razvojnih programov mora biti torej usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. V nadaljevanju so navedeni najpomembnejši členi.

Člen	Vsebina
1. člen	Ta uredba se smiselno uporablja tudi za pripravo dokumentov razvojnega načrtovanja na regionalni ravni, za pripravo stališč vlade do dokumentov razvojnega načrtovanja na ravni Evropske unije in mednarodnih organizacij ter do prevzemanja obveznosti na mednarodni ravni.
2. člen (pomen izrazov)	Ne glede na prejšnji odstavek imajo naslednji izrazi, uporabljeni v tej uredbi, naslednji pomen: <ul style="list-style-type: none"> - glavni program je splošni program, ki je del področja proračunske porabe, v katerega so razvrščeni izdatki v finančnih načrtih uporabnikov proračuna. Glavni program ima določene splošne cilje, s katerimi se izvajajo cilji področja proračunske porabe, in kazalnike učinkovitosti ter uspešnosti; - podprogram je program, ki je del glavnega programa, v katerega so razvrščeni izdatki v finančnem načrtu praviloma enega neposrednega uporabnika proračuna. Podprogram ima jasno določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti ter uspešnosti, z njim pa se izvajajo cilji glavnega programa; - projekt je ekonomsko nedeljiva celota aktivnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno funkcijo (tehnično-tehnološko) in imajo jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojeti, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. Projekt ima vnaprej določeno trajanje, ki je omejeno z datumom začetka in konca;
4. člen (obseg razvojnih politik vlade)	Razvojne politike vlade vsebinsko zajemajo in opredeljujejo dokumenti razvojnega načrtovanja, določeni v tej uredbi, in druga vladna gradiva, ki pomembno vplivajo na razvoj. <p>Aktivnosti, povezane z razvojnimi politikami vlade, obsegajo zlasti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - razvojno načrtovanje, - medsebojno usklajevanje in skupno delovanje razvojnih politik vlade, - izvajanje sprejetih razvojnih politik vlade, - spremljanje in vrednotenje razvojnih politik vlade, kot podlage za odločitve o spremembah izvajanja razvojnih politik vlade ter poročanje o ugotovitvah, - spreminjanje razvojnih politik ob odstopanju dejanskih gibanj od predvidenih ali če obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov, - oblikovanje podpore in evidenc za spremljanje izvajanja in merjenje učinkovitosti razvojnih politik.
5. člen (dokumenti razvojnega načrtovanja)	Poleg dokumentov iz prejšnjih odstavkov so predmet sodelovanja in usklajevanja tudi drugi dokumenti, ki vsebujejo sektorske in regijske politike ter tudi druga vladna gradiva, kadar po svojih učinkih presegajo resorne in regijske razvojne cilje in tako pomembno vplivajo na doseganje skupnih razvojnih ciljev vlade.
9. člen (sestavine dokumentov)	(1) Obvezne sestavine izvedbenih in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja ter drugih vladnih gradiv, ki pomembno vplivajo na doseganje razvojnih ciljev, so: <ul style="list-style-type: none"> - izvedbeni cilji in prikaz njihove usklajenosti s strateškimi razvojnimi cilji,

razvojnega načrtovanja)	<p>usmeritvami in prioritetami;</p> <ul style="list-style-type: none"> - pričakovani razvojni učinki; - fizični in finančni kazalniki, primerni za spremljanje uresničevanja in merjenje doseganja ciljev in razvojnih učinkov; - finančni načrt s prikazom skupnih stroškov in virov financiranja (nacionalnih in mednarodnih, javnih in zasebnih); - opredeljene potrebe po prostoru; - celovita presoja vplivov na okolje, - institucionalni okvir in organizacija izvajanja, vrednotenja in nadzora; - prikaz aktivnosti za uveljavitev načela partnerstva s socialnimi in regionalnimi partnerji ter s civilno družbo ter vključevanja strokovne javnosti v postopkih priprave in izvajanja.
(2) Ne glede na prejšnji odstavek lahko za izvedbene in druge dokumente razvojnega načrtovanja ter druga vladna gradiva, ki pomembno vplivajo na doseganje razvojnih ciljev, vlada s sklepom določi druge obvezne sestavine.	
(3) Kot vir pri oblikovanju finančnih in fizičnih kazalnikov se uporabljajo uradni statistični podatki. Kot dopolnitev se lahko uporabljajo tudi drugi uradni viri, izjemoma pa tudi rezultati drugih metodološko ustreznih raziskav.	
16. člen (odgovornost za usklajenost razvojnih politik vlade)	<p>(1) Za medsebojno usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja je odgovoren predstojnik SVR.</p> <p>(2) Predstojnik SVR je odgovoren tudi za skladnost med nacionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja in razvojnimi dokumenti Evropske unije in mednarodnih organizacij.</p> <p>(3) Predstojnik SVLR je odgovoren za skladnost med nacionalnimi in regionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja ter za medsebojno usklajenost dokumentov razvojnega načrtovanja na regionalni ravni.</p>
21. člen (spremljanje uresničevanja in poročanje - drugi dokumenti razvojnega načrtovanja in druga gradiva vlade, ki pomembno vplivajo na razvoj)	<p>(1) Nosilec spremljanja uresničevanja in poročanja (v nadaljnjem besedilu: nosilec spremljanja) je praviloma nosilec dokumenta razvojnega načrtovanja. Vlada lahko ob sprejemu dokumenta razvojnega načrtovanja in drugih vladnih gradiv, ki pomenijo ukrepe razvojnih politik vlade, v skladu s 4. členom te uredbe, določi tudi drugega nosilca spremljanja.</p> <p>(2) Nosilec spremljanja mora poročati o izvajanju enkrat letno in sicer do 28. februarja tekočega leta za preteklo leto. Za posamezen dokument razvojnega načrtovanja lahko vlada določi drugačno dinamiko poročanja.</p> <p>(3) Nosilec spremljanja poroča v skladu s cilji in kazalniki, določenimi v dokumentu razvojnega načrtovanja (9. in 22. člen te uredbe). Nosilec spremljanja lahko po potrebi oblikuje tudi podrobnejša merila in metodologijo za spremljanje izvajanja posameznega dokumenta razvojnega načrtovanja.</p> <p>(4) Nosilec priprave pred objavo poročila z njim seznanji vlado.</p>
22. člen (metodologija za spremljanje uresničevanja dokumentov)	<p>(1) Podlaga za spremljanje uresničevanja dokumentov in ciljev ter politik zapisanih v njih, so metodološka navodila, ki jih kot strokovni pripomoček pripravi UMAR. Metodološka navodila upoštevajo načela preglednosti (transparentnosti), objektivnosti, mednarodne primerljivosti in podatkovne dostopnosti.</p> <p>(2) Poročila in vsi podatki, na katerih poročila temeljijo, so dostopna javnosti. Dostopnost poročil in podatkov se zagotavlja z objavo na spletnih straneh SVR ali s povezavami do njihovih primarnih – izvornih lokacij.</p>
23. člen (enotna evidenca razvojnih politik vlade)	<p>(1) Za razvojne programe, projekte in ukrepe se vodi enotna evidenca na ravni vlade, ki je zasnovana tako, da prikazuje:</p> <ul style="list-style-type: none"> - finančne podatke po programih in projektih (smiselno razdeljenih tudi na nižje ravni), ki obsegajo podatke o financirjih (virih financiranja), prejemnikih, namelih, javnofinančnih instrumentih, višini porabljenih finančnih in javnofinančnih sredstev ter druge attribute, ki omogočajo, da osrednja evidenca služi potrebam različnih oblik poročanja (investicije, državne pomoči, strukturne pomoči ipd.) ter za statistične in analitične namene, - podatke o poteku izvajanja programov, projektov in ukrepov glede na cilje, opredeljene v razvojni politiki vlade, z možnostjo analitičnega prikaza stanja po organizacijah po vseh ravneh organizacijske strukture. <p>(2) Za metodološko oblikovanje evidence in njene vsebine je odgovoren predstojnik</p>

		SVR.
	(3)	Skrbnik enotne evidence razvojnih politik vlade je SVR.
	(4)	Vsi podatki iz evidence, z izjemo zaupnih, so dostopni vladi in institucijam, ki so odgovorne za spremljanje uresničevanja in poročanje iz 20. in 21. člena te uredbe, ter na zahtevo tudi subjektu, ki izkaže pravni interes..
24. člen (spreminjanje razvojnih politik vlade: splošno)	(1)	Dokument razvojnega načrtovanja ali drugo gradivo vlade, ki pomembno vpliva na razvoj, se dopolni, spremeni ali nadomesti z novim, če se ugotovi, da obstoječi dokument ni uresničljiv, ker je prišlo do velikega odstopanja dejanskih gibanj od predvidenih, ali ker obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov, ali ker je prišlo do bistvenih sprememb v izhodiščih, na katerih dokument temelji.
41. člen (vsebina predloga finančnega načrta)	(1)	Predlagatelji finančnih načrtov pripravijo obrazložitve in podrobne predloge finančnih načrtov po strukturi, ki jo predpiše minister, pristojen za finance.
	(2)	Obrazložitev predloga finančnega načrta, ki predstavlja tudi program dela in letni izvedbeni načrt predlagatelja finančnega načrta, mora vsebovati naslednje obvezne sestavine: <ol style="list-style-type: none"> 1. povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov na posameznem področju proračunske porabe, 2. prikaz ciljev projektov in programov v okviru načrta razvojnih programov, 3. zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije, glavni programi, podprogrami, 4. fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, 5. izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, 6. druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih ciljev.
	(3)	Ne glede na prejšnji odstavek lahko za obrazložitev finančnega načrta, ki predstavlja tudi program dela in letni izvedbeni načrt predlagatelja finančnega načrta, minister, pristojen za finance, določi dodatne sestavine.
47. člen		UMAR pripravi metodološka navodila za spremljanje uresničevanja dokumentov iz 22. člena te uredbe v roku šestih mesecev po uveljavitvi te uredbe.

Potrebno je omeniti tudi Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna. To navodilo ureja:

1. strukturo, vsebino in postopek priprave zaključnega računa državnega in občinskega proračuna;
2. postopek priprave letnega poročila neposrednega uporabnika državnega in občinskega proračuna in
3. metodologijo in postopek priprave poročila o doseženih ciljih in rezultatih posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov, ki so določeni s posebnim predpisom ministra za finance ter Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, s katerim neposredni uporabnik poroča o uresnitvi ciljev, ki so določeni v obrazložitvi njegovega finančnega načrta za preteklo leto (letni izvedbeni načrt oziroma program dela; v nadaljnjem besedilu: programa dela) in rezultatih njegovega poslovanja ter pri tem ocenjuje svojo gospodarnost, učinkovitost ter uspešnost.

Tudi obstoječi poskusi sistematičnega vrednotenja posameznih vidikov razvojnih izdatkov imajo pomanjkljivosti. Tako so v primeru merjenja učinkovitosti državnih pomoči za oceno učinkovitosti državnih pomoči odgovorni dajalci pomoči, zato so vse državne pomoči ocenjene kot učinkovite, ne pa neodvisna institucija, ki bi rezultate lahko realneje presojala. Obstajajo pa še druge slabosti, med katerimi sta pomembni tudi (1) merjenje le s kazalniki in (2) neustrezna medsebojna povezanost

kazalnikov, zato je treba v drugi fazi vzpostaviti še kompleksnejša merila učinkovitosti, ki bi zajela tudi navzkrižne interese⁶².

Republiki Sloveniji tudi ni uspelo zagotoviti sistematičnega pristopa k vrednotenju aktivnosti sofinanciranih iz EU sredstev v programskem obdobju 2004-2006 in zato vlado čakajo še veliki napor, če bo želela urediti vrednotenje razvojnih aktivnosti, sofinanciranih iz javnih sredstev.

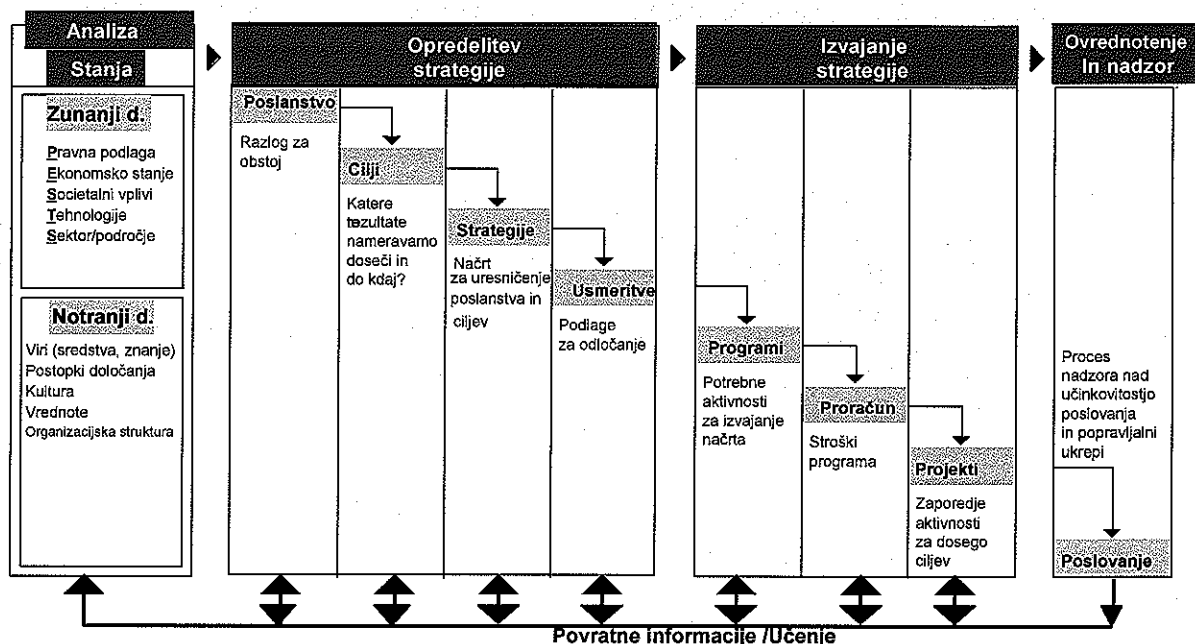
4.5 Predlogi sistema s komentarjem

V Sloveniji imamo izpostavljene formalne pogoje za spremljanje projektov, ukrepov, podprogramov in programov. Vsebinsko je prevelik poudarek na statističnih kazalnikih, kar je tudi razvidno iz 9. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti.

Veliko večji je problem s programskimi kazalniki. To velja tudi za kazalnike Enotnega programskega dokumenta RS 2004-2006, ki so bili večkrat dopolnjeni, kakor tudi za programe financirane iz nacionalnih sredstev, na kar opozarja Računsko sodišče.

V procesu načrtovanja in izvedbe stalno potrebujemo ustrezne informacije, kar je razvidno iz naslednje slike.

Slika 10: Pomen merjenja



⁶² Murn, 2006, str. 9.

Vir: Mladenovič, 2006.

Za vzpostavitev ustreznega sistema spremljanja je potrebno naslednje:

1. Predpogoj sistematičnega spremljanja rezultatov in učinkov politik pa je ugotavljanje le-teh na ravni ukrepov in projektov, ukrepov, programov (odvisno od hierarhije in poimenovanje posamezne ravni). Zato je pomembno, da je posamezna razvojna politika najprej natančno opredeljena (definirana), potem vsaka politična usmeritev programirana do ravni ukrepov in projektov (vsebine in aktivnosti natančno predvidene), in da imamo hierarhično ter konsistentno oblikovan nabor kazalnikov, ki omogoča sledljivost in povezljivost na vseh ravneh. Do takrat si lahko pomagamo s statističnimi kazalniki, ki omogočajo tudi mednarodno primerljivost, čeprav ima seveda njihova uporaba določene omejitve, kot so zastarelost podatkov, nejasnost povezave z določenim ukrepom, nerazčlenjenost.
2. Pripraviti ustrezen nabor programskih kazalnikov. Mogoče bi bilo smiselno programske kazalnike klasificirati po področju uporabe (npr. proizvodni sektor, človeški viri, infrastruktura, ostalo) in po vrsti uporabe (kazalnik vložka, kazalnik učinka, kazalnik rezultata, kazalnik vpliva, kazalnik konteksta). To bi olajšalo delo pri obrazložitvi proračuna in pri njegovem izvajanju, kakor tudi pri zaključevanju proračuna.
3. Nabor kazalnikov uporabiti za spremljanje integralnih programov (npr. regionalni razvojni program, državni razvojni program), spremljanje posameznih programov spodbujanja posameznih aktivnosti (npr. program spodbujanja podjetništva,...) in za spremljanje posameznih projektov. Sistem kazalnikov je potrebno začeti vzpostavljati že v fazi programiranja. Izbor ustreznih kazalnikov in njihova kvantifikacija pozitivno vpliva na kakovost samih programov. Že v fazi programiranja je potrebno razmišljati o izvedbi programov in o njihovem vrednotenju. Zelo težko je iskati podatke za nazaj. To še posebej velja za projekte, kjer sodeluje veliko število udeležencev (npr. projekti razvoja človeških virov). Da bi sistem spremljanja služil svojemu namenu mora biti sistem kazalnikov jasen («clear»), konsistenten («consistent») in uporaben («useful»), saj je praksa pokazala (MEANS Collection, irske izkušnje), da je potrebno upoštevati sposobnost sistema, da uporabi dobljene informacije. Omejena sredstva je zato smiselno usmeriti v vzpostavitev nabora kakovostnih, zanesljivih in merljivih kazalnikov rezultata, kot v sistem dvomljivih kazalnikov vpliva. Ustrezni kazalniki rezultata so osnova za vzpostavitev (razvoj) ustreznih kazalnikov vpliva. Tako kazalniki rezultatov kot kazalniki vplivov potrebujejo ustrezno logično (vzročno-posledično) razlago. V vsakem primeru morajo uporabljene metode (študije primera, kontrolne skupine, vprašalniki, modeli) merjenja kazalnikov vključevati primarne podatke končnih prejemnikov sredstev.
4. Potrebno je jasno opredelitev odgovornosti za spremljanje in načina zbiranja podatkov.
5. Vzpostaviti ustrezne institucije, metodologije in usposobiti kadre. To ne more biti zgolj obveza za programe sofinancirane iz EU sredstev (SVLR, MKGP), temveč pri vseh neposrednih proračunskih uporabnikih. Zato bi bilo potrebno usposabljanje prijavitelje projektov, kakor tudi zaposlene v javni upravi.
6. Potrebno je imeti tudi ustrezen informacijski sistem: zahteva po uvedbi računalniških informacijskih sistemov v proces spremljanja in vrednotenja razvojnih programov je utemeljena z večjo učinkovitostjo, enostavnostjo in preglednostjo procesa. Hiter in poenoten elektronski vnos, elektronski prenos podatkov, enostaven pregled nad procesom izvajanja razvojnih programov in dejavnostmi posameznih akterjev izvajanja, centralizirana hramba podatkov, enostavne analize teh podatkov in možnost povezovanja informacijskih sistemov med seboj (tudi nacionalnih sistemov s sistemom EU) so velike prednosti spremljanja z računalniškim informacijskim sistemom pred »ročnim« spremljanjem, ki pa v slovenskem primeru niso bile popolnoma izkoriščene. Na ravni Slovenije urejajo obveznost spremljanja razvojnih programov z informacijskim sistemom dokumenti vsakega programa strukturne in regionalne politike

posebej⁶³. Bistvena za delovanje informacijskega sistema je dobra organizacija procesa, v katerem se sistem uporablja, in jasno določene vloge in odgovornosti vseh ustanov, ki v procesu sodelujejo.

Uvajanje sistema spremljanja in vrednotenja je proces, ki zahteva čas in izkušnje. Predvsem pa je to orodje za smotrno trošenje javnih sredstev.

Vrednotenje

Medtem ko se je z reformo javnih financ začelo spremljanje uvajati v sistem javnih financ, pa je vrednotenje sredstev več ali manj rezervirano za programe sofinancirane iz EU sredstev (Phare, SAPARD, strukturni skladi, razvoj podeželja, Prehodni vir,...).

Podobno kot za spremljanje programov in projektov (so)financiranih s strani Evropske unije velja tudi za vrednotenje. EU pritisk je povzročil izvedbo nekaterih vrednotenj kar je imelo pozitiven vpliv na razpoznavnost vrednotenja v Sloveniji. Na žalost je bilo vrednotenje za upravjalce posameznih programov predvsem breme in kontrola, ne pa orodje, ki prispeva k boljši kakovosti programov (vsebina, izvajanje). Tako ni bilo narejeno celovito vmesno vrednotenje Enotnega programskega dokumenta RS 2004-2006, temveč sta bili opravljeni ločeni vrednotenji druge (ESS) in tretje razvojne prioritete (EKUJS, FIUR). Predvsem je bilo zapostavljeno vrednotenje prve prednostne naloge (ERRS), ki je bila finančno najpomembnejši del EPD RS 2004-2006.

Čeprav Zakon o javnih financah in Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (do leta 2007) urejata programiranje, financiranje in spremljanje, pa nikjer ne omenjata vprašanja vrednotenja, medtem ko Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti omenja vrednotenje le bežno. Reforma javnih financ je izpustila enega od pomembnejših delov, čeprav pa je to tudi eden od najzahtevnejših delov reforme javnih financ.

V Sloveniji bi moralo vrednotenje pridobiti veliko pomembnejšo vlogo kot do sedaj, saj vse tuje izkušnje kažejo, da se z uporabo vrednotenja izboljša kakovost programskih dokumentov in projektov. Razlogi za uvajanje vrednotenja v RS so vsaj naslednji:

- Potreba po ustrežnejšem, učinkovitejšemu in uspešnejšem trošenju javnih sredstev.
- Potreba po tesnejšem stiku javne uprave in ostalih interesnih skupin. Vrednotenje zahteva vključevanje neodvisne stroke, koristnikov, izvajalcev in ostalih interesnih skupin, kar predstavlja pritisk na izboljšano izvajanje nalog.
- Zahteve Evropske komisije.

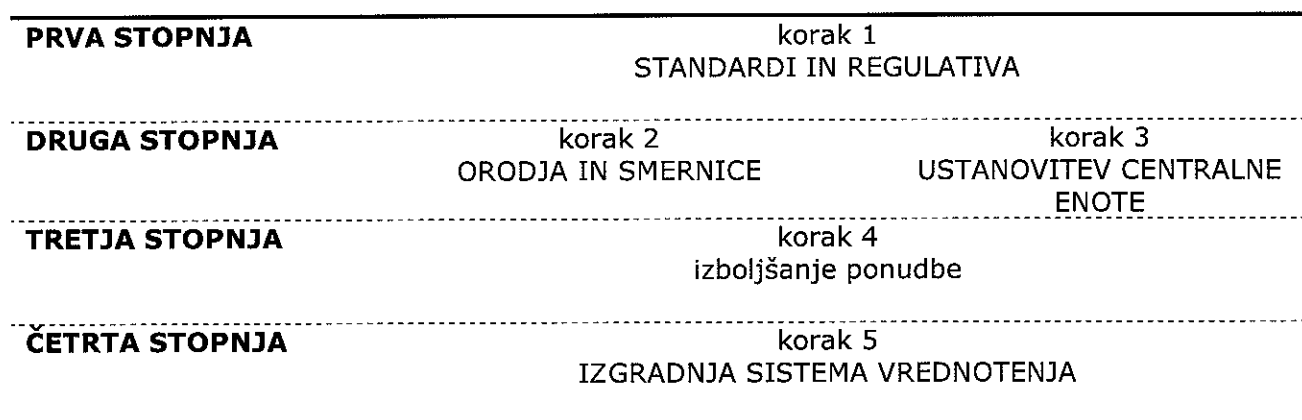
Sistematično uvajanje vrednotenja pa ni enostavno, saj zahteva:

- znatne vire (človeške, finančne), če želimo, da so vrednotenja koristna,
- znanje in izkušnje,
- interes in kapacitete tako na strani povpraševanja kakor tudi na strani ponudbe vrednotenj,
- zelo natančno načrtovanje (časovno, vsebinsko), predvsem pa je potrebno izvesti vrednotenje še pravočasno, torej dokler imajo rezultati vrednotenja vpliv na programiranje in/ali izvedbo,
- podporo najvišjih ravni (npr. Vlada, minister), svetuje pa se tudi zakonska podpora vrednotenju (primer Nizozemske, EU-ja).
- sistematično diseminacijo rezultatov vrednotenj.

⁶³ Berdavs, 2007, str. 85.

Potrebno je razviti kulturo vrednotenja⁶⁴, kar pa je dolgotrajen in nikoli dokončan proces. Svetujemo, da poskušamo slediti idealnemu sistemu uvajanja kulture vrednotenja v RS, kot je prikazan na naslednji sliki.

Slika 11: Izgradnja idealnega modela vrednotenja



Sistem vrednotenja se ne bo vzpostavil sam od sebe. Izkušnje iz tujine kažejo, da je potreben sistematičen pristop (strategija izgradnje sistema vrednotenja), ki traja več let.

Prva stopnja: standardi in regulativa

Slovenija trenutno v zakonodaji nima resnejših zahtev po vrednotenju. Izjema je presoja vplivov na okolje, zahteva po predhodnem vrednotenju regionalnih razvojnih programov in zahteva po oceni predlaganih investicij. V večini držav je zahteva za aktivnejše vrednotenje prišla izven javne uprave in politike. Pogosto je bila to zahteva Evropske komisije (npr. Portugalska, Španija) ali pa tudi računskega sodišča (npr. Nizozemska).

Tudi Slovenijo k aktivnejšemu vrednotenju sili Evropska komisija, ki je zahtevala ob izvajanju EPD-ja tudi vzpostavitev ustreznih kapacitet za vrednotenje. Slovenija je z zaključitvijo Predhodnega vrednotenja EPD RS 2004-2006 pravno formalno zadostila zahtevam za odobritev EPD-ja, saj zaradi kratkega programskega obdobja ne bo vmesnega vrednotenja, medtem ko je naknadno (ex-post) vrednotenje odgovornost Evropske komisije. Ker pa izkušnje kažejo, da je potrebno tudi v javni upravi imeti določene kapacitete za vrednotenje in tudi zaradi naslednjega programskega obdobja, Evropska komisija zahteva naslednje:

- določitev enote, ki bo odgovorna za vrednotenje,
- opredelitev, katera vrednotenja bodo financirana,
- določitev potrebnih sredstev (proračun za tehnično pomoč).

Zahteve EU so vsaj v prvi fazi predstavljale določen formalni okvir izvajanja vrednotenja. V naslednji fazi bi bilo potrebno funkcijo vrednotenja umestiti v Zakon o javnih financah in na zakonu temelječe dokumente. Še prej pa je potrebno pripraviti ustrezne metodološke podlage, pridobiti določene izkušnje in tudi vzpostaviti ustrezno organizacijo v javni upravi, odgovorno za vsebinska in metodološka vprašanja, povezana z vrednotenjem. Potrebno se je zavedati, da zgolj formalna zahteva brez sankcioniranja in brez »posvojitve« vrednotenja kot managerskega orodja ne bo pripeljala do delujočega sistema. Tudi slovenske izkušnje nas učijo, da je potrebno zakonodajo izvajati in ne zgolj sprejeti.

⁶⁴ V tujini uporabljajo izraz »evaluation culture«.

Druga stopnja: orodja in smernice, ustanovitev centralne enote

V tej stopnji je priporočljivo izpeljati dve vzporedni aktivnosti:

- priprava ustreznih orodij in smernic,
- ustanovitev centralne enote.

Zelo pogosta napaka v Sloveniji je, da vlada ali celo zakonodajalec predpišeta določeno obveznost, vendar pa niso pripravljena orodja in smernice, kako je potrebno zahtevo izpolniti. Večinoma se odgovornost za metodologijo prepusti podzakonskim aktom. Ti ponavadi zamujajo, pripravljalci podzakonskih aktov pa zaradi pomanjkanja znanja in izkušenj pripravijo zelo splošen podzakonski akt, ki vnaša zmedo, ali pa prepodrobno metodologijo, ki zahteva veliko vložkov, vendar daje malo rezultatov.

Zato je potrebno v tej fazi pripraviti ustrezne usmeritve, tako naročnikom kakor tudi izvajalcem in uporabnikom vrednotenj. Orodja in smernice so pogosto opisana v priročnikih, ki poleg osnov vrednotenja, kratkega opisa metod, procesa vrednotenja, vsebujejo tudi standardne razpisne pogoje (»terms of reference«). Priprava smernic in orodij pa sama po sebi še ne zadošča za njihovo uporabo. Izkušnje iz razvitih držav sicer kažejo, da so v prvi fazi predvsem pomembna vrednotenja, ki jih opravijo zunanji neodvisni izvajalci, vendar pa je potrebno imeti tudi v javni upravi določene kapacitete za vrednotenje. Razlogi so vsaj naslednji:

- Potrebno je pripraviti ustrezne razpisne pogoje. To zahteva poznavanje tematike in metodologije vrednotenja.
- Ko so izbrani izvajalci, je potrebno spremljati izvedbo samih vrednotenj. Le kakovostno izvedeno vrednotenje lahko prinese korist, ki odtehta stroške.
- Odgovorna organizacija mora tudi skrbeti za diseminacijo ugotovitev izvedenih vrednotenj, saj vrednotenja niso sama sebi namen.
- Potrebno je skrbeti tudi za razreševanje metodoloških in vsebinskih vprašanj.

Zato je potrebno tudi v slovenski javni upravi profesionalizirati funkcijo vrednotenja. Organizacijsko je možno več možnosti:

- Samostojna enota, ki koordinira delo ministrstev in je del enega ministrstva ali pa neposredno pod predsednikom vlade.
- Centralna enota z enotami po ministrstvih.
- Decentralizirane enote, ki tvorijo virtualno centralno enoto.
- Decentralizirane enote.

Ker je RS majhna država in v RS ni tradicije vrednotenja, predlagamo ustanovitev centralne enote, ki bo odgovorna za vrednotenje za nacionalna proračunska sredstva, medtem ko bi odgovornim ministrstvom za upravljanje s programi sofinanciranimi z EU sredstvi (SVLR, MKGP) pustil odgovornost za vrednotenje, saj imajo že vzpostavljene ustrezne organizacijske strukture.

Ustanovitev enote, brez natančne opredelitve nalog, njene neodvisnosti in predvsem brez usposobljenih kadrov ne vodi k uspehu, zato je potrebno:

- Zaposliti usposobljene strokovnjake za vrednotenje in usposobiti obstoječe kadre, predvsem v tujini. Potrebna je mešanica teoretičnega, praktičnega in organizacijskega znanja. Tega pa ni do sedaj na nobenem od ministrstev.
- Narediti bazo vrednotenj: dosedanjih vrednotenj v RS, primere tujih vrednotenj.

- Priprava strategije (»evaluation strategy«) in načrta vrednotenja (»evaluation plan«) za aktivnosti financirane iz nacionalnih sredstev.
- Priprava metodoloških priročnikov: opis posameznih metod, opis vrednotenja posameznih aktivnosti, sistem kazalnikov.
- Naročilo in izvedba nekaterih vrednotenj.

Tretja stopnja: Izboljšanje ponudbe

Poleg aktivnosti na strani povpraševanja je potrebna tudi aktivnost na strani ponudbe. To še posebej velja za Slovenijo, ki je majhna država in je zato tudi nabor potencialnih izvajalcev vrednotenj zelo majhen. Zaradi omejenih finančnih možnosti in jezika tudi ni pričakovati večje ponudbe tujih izvajalcev, z izjemo finančno večjih projektov (npr. nad 200.000 evrov), kjer je interes tujih izvajalcev večji. Omejen nabor pa ima določene prednosti. Tako izkušnje Irske kažejo, da je ozek nabor izvajalcev vrednotenj lahko negativen zaradi majhne izbire in omejene neodvisnosti izvajalcev, vendar pa omejen izbor tudi omogoča izbor izvajalcev, ki dobro poznajo socio-ekonomski položaj države in njenih regij kakor tudi administrativni sistem. Predvsem pa je potrebno zagotoviti neodvisnost samih izvajalcev vrednotenj.

Četrta stopnja: izgradnja sistema vrednotenja

Zadnji korak predstavlja dokončna izgradnja sistema vrednotenja, za katerega je značilno, da je vrednotenje sestavni del oblikovanja politik, izvajanja programov in izvajanja nalog. Vrednotenje torej ni le del vrednotenja ukrepov, sofinanciranih s strani strukturnih skladov, temveč del programskega in projektnega cikla izdatkov proračuna.

To je sicer nikoli dokončan proces in zato ne čudi, da je uvajanje vrednotenja v javno upravo sestavni del reforme javne uprave že trideset let. Pomembno je, da javna uprava sprejme vrednotenje kot managersko orodje, ki pomaga k boljšemu izvajanju naloge in ni zgolj zunanja prisila. V zadnjem koraku je možno povezati izvajanje nalog (»performance management«) in vrednotenje.

5 PREDLOG KAZALNIKOV

5.1 Omejitve pristopa kontekstnih kazalnikov in na njih temelječega analitičnega ocenjevanja politik

V uvodnih in metodoloških poglavjih so bili predstavljeni različni pristopi merjenja in vrednotenja politik. Tekom raziskave smo ugotavljali pomanjkljivosti celotnega sistema opredeljevanja in načrtovanja politik, kar seveda vpliva tudi na odločitve glede njihovega spremljanja in vrednotenja.

V skladu z vsebino naloge smo se v okviru spremljanja osredotočili na sistem kazalnikov. Izkazalo se je, da spremljanje na podlagi kazalnikov izvajanja v praksi ni razširjeno. Po našem mnenju sta za to ključna predvsem dva razloga. Prvi razlog je, da politike niso jasno opredeljene. Drugi razlog nerazširjenosti spremljanja na podlagi kazalnikov izvajanja pa je, da le-to temelji na zbiranju podatkov "od spodaj navzgor" kar zahteva jasno opredelitev aktivnosti, to je določitev ciljne skupine, časovnice, finančnih sredstev, upravičenih aktivnosti, ciljev, kazalnikov, povezav z ostalimi aktivnostmi itd..

Zato smo se odločili, da začnemo našo nalogo pri osnovnih problemih. Na podlagi pregledanega gradiva, domačih in tujih izkušenj smo v zadnjih razdelkih četrtega poglavja predlagali sistem spremljanja in vrednotenja razvojnih politik in programov v prihodnosti (metodologija, implementacija, organizacija).

Glede na cilje te raziskave pa bomo izvedli spremljanje politik na podlagi sistema kontekstnih kazalnikov in »vrednotenje« politik v obliki analitičnega ocenjevanja. Nedvomno brez programskih kazalnikov kot enega od pristopov spremljanja in brez vrednotenja ni mogoče podati popolnega mnenja glede politik. Vendar si bomo vseeno skušali ustvariti statično, dinamično in mednarodno sliko posameznih razvojnih politik, pri čemer se je treba jasno zavedati, da ta slika ni nujno odraz aktivnosti znotraj določene politike, temveč lahko tudi drugih, zunanjih dejavnikov, česar pa žal s to raziskavo ne moremo eksplicitno preveriti zaradi objektivnih okoliščin. Uporabljen pristop je namreč bolj grob in čeprav je bil na Lizbonskem vrhu EU predlagan za najboljšo metodo, ki se uporablja v političnem odločanju, ima svoje pomanjkljivosti, pa tudi določene prednosti.

Med pomanjkljivostmi uporabljenega pristopa velja omeniti predvsem. (i) slabo povezanost z vrednotenjem, (ii) pogosto nedostopnost na različnih teritorialnih ravneh ozemlja, (iii) pogosto razpolaganje s starejšimi podatki in (iv) onemogočanje ocene prispevka posameznega ukrepa k doseganju zastavljenih ciljev. Med prednostmi pristopa pa je treba izpostaviti zlasti številne informacije, mednarodno primerljivost, zanesljivost, enostavno in relativno poceni pridobivanje informacij.

Pomemben očitak pristopu se nanaša na to, da se osredotoča na oupute manj na inpute, ki se jih da kvantificirati, ne upošteva pa druge pomembne dejavnike, ki jih je težje meriti, kot je na primer kakovost. V izogib temu očitku vnašamo v sistem kazalnikov tudi mnenja managerjev, kot pomembne skupine subjektov pri ustvarjanju konkurenčnosti. Že omenjeni problem primerjave vloženi javnih sredstev in učinkov s tem pristopom, bomo skušali delno rešiti z ugotavljanjem korelacij na nizu EU. Kar se tiče ugotavljanja posrednih učinkov, kot je na primer nesmotrnost javnih podpor (»deadweight«) oziroma izvedba aktivnosti tudi v primeru, če ne bi bilo javne podpore, pa s tem pristopom ne moremo podati jasnega odgovora.

5.2 Končni nabor kontekstnih kazalnikov razvojnih politik

Kazalniki so eno od preprostejših orodij integralne obravnave razvojnih politik. Čeprav kontekstni kazalniki niso edina in zadostna metoda spremljanja politik, pa so uporabni v smislu urejenega spodbujanja razprave o politikah z različnih zornih kotov. Politično relevantnost daje kontekstnim kazalnikom horizontalna (mednarodna) primerljivost, napovedljivost, problemsko povezana uporaba več posamičnih kazalnikov za izražanje abstraktenjših pojmov (npr. privlačnost dela, usklajenost potreb,...)⁶⁵.

Pri oblikovanju sistema kontekstnih kazalnikov se zgledujemo po razvitih mednarodnih sistemih kazalnikov (OECD, IMD, WEF, EUROSTAT) in uspešnih nacionalnih praksah držav v zahodni Evropi, kot izhodišče pa je že razvit sistem trajnostnih indikatorjev za Slovenijo v okviru aplikativnega projekta IER »Soodvisnost komponent trajnostnega razvoja pri vključevanju Slovenije v EU«. Za potrebe raziskave je sistem prilagojen razvojnim politikam.

Na tem mestu velja opozoriti na dinamično naravo kazalnikov, ki se odraža preko njihovega nenehnega spreminjanja in razvoja v času, saj je njihova osnovna karakteristika prav odzivanje na

⁶⁵ Slabe Erker et al, 2003

spremembe v spoznanjih in razpoložljivosti podatkov. K temu je treba dodati, da delovanje na enem področju politike vpliva na drugega, in obratno. Na primer okoljska politika ima lahko konsekvence za podjetništvo. Politične odločitve za spodbujanje podjetništva vplivajo na trg dela, izobraževanje. Prav zato je treba izbor kazalnikov za potrebe te raziskave razumeti kot prvo fazo priprave kontekstnih kazalnikov razvojnih politik in še, da je uvrščanje kazalnikov v skupine arbitrarno, kajti skupine se med seboj prepletajo in tudi številni kazalniki bi se lahko uvrstili v eno ali drugo skupino. Kot primer navajamo v nadaljevanju primerjalno tabelo, ki prikazuje možnosti razvoja kazalnikov glede na razvoj družbe.

Tabela 6: Primeri razvoja kazalnikov

Področje politike	Včeraj	Danes
Izobraževanje	Terciarna vključenost	Zadovoljevanje potreb konkurenčnega gospodarstva
Zaposlenost	St. zaposlenosti	Zaposlenost v sektorju IKT
Promet	Gostota cestnega prometa	Emisije zaradi prometa

V svetu je razvitih kar nekaj metodologij za spremljanje kontekstnih kazalnikov politik, vendar pa je njihova dejanska uporabnost omejena, dokler ne bo prišlo do intenzivnejšega povezovanja informacijskih sistemov. Zato je naša raziskava zastavljena z namenom pridobiti in analizirati informacije, ki so nam v tem trenutku na voljo. Tako bomo najprej dobili bolj ali manj ločen prikaz stanja na posameznih področjih politik, ki jih bomo kasneje z analizo soodvisnosti integrirali.

Tabela 7: Končni nabor kontekstnih kazalnikov

Oznaka	Politika spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti
1.1 (1a)	Razpoložljivost tveganega kapitala
1.2. (1b)	Spodbujanje možnosti za intenziviranje lokalne konkurence
1.3	Dostop do kreditov
1.4	Število dovoljenj potrebnih za ustanovitev podjetja
1.5	Število potrebnih dni za ustanovitev podjetja
1.6	Omejitve za tuje lastništvo
1.7 (1c)	Učinkovitost proti-monopolne politike
1.8	Administrativne ovire za ustanavljanje podjetij
Raziskovalno tehnološko razvojna politika	
2.1	Razpoložljivost znanstvenikov in inženirjev na trgu dela
2.2 (2a)	Človeški viri na področju znanosti in tehnologije
2.3	Delež RR izdatkov - visoko šolstvo
2.4	RR izdatki
2.5 (2b)	Raven kvalitete znanstvenih raziskovalnih inštitutov
2.6	Izvoz visoko tehnoloških proizvodov
2.7	Tehnološka pripravljenost
2.8 (2c)	Tehnološka absorpcija na podjetniški ravni
2.9	Sodelovanje med akademsko in poslovno sfero
2.10	Vladno naročanje naprednih tehnologij
2.11	Zaposlenost v na znanju temelječih storitvenih sektorjih
2.12	Zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo
Politika trga dela	
3.1	Stopnja zaposlenosti
3.2	Anketna stopnja brezposelnosti
3.3 (3a)	Brezposelnost mladih
3.4	Stopnja zaposlenosti starejših
3.5	Privlačnost poslovnega okolja za tuj visoko izobražen kader
3.6	Beg možganov
3.7	Stopnja zaposlenosti žensk
3.8 (3b)	Regulacija trga dela
3.9	Izdatki za socialno varstvo
3.10	Vežanost plače na produktivnost
3.11 (3c)	Fleksibilnost določanja plač
3.12	Število delovnih ur na teden s polno zaposlitvijo

Politika izobraževanja	
4.1	Diplomanti na področju znanosti in tehnologije
4.2 (4a)	Kvaliteta matematike in znanosti v izobraževanju
4.3	Ekonomska pismenost
4.4	Terciarna izobraženost
4.5	Delež celotne populacije s končano srednješolsko izobrazbo
4.6 (4b)	Vključenost v izobraževalni sistem
4.7	Razmah usposabljanja zaposlenih
4.8	Vključenost v vse-življenjsko učenje
4.9 (4c)	Kvaliteta izobraževalnega sistema
4.10	Kvaliteta javnih šol
4.11	Kvaliteta poslovnih šol
Prometna politika	
5.1	Število mrtvih v prometnih nesrečah
5.2 (5a)	Vzdrževanje in razvoj infrastrukture
5.3	Splošna kvaliteta infrastrukture
5.4	Gostota cestnega omrežja
5.5	Razvoj železniške infrastrukture
5.6 (5b)	Kvaliteta infrastrukture zračnega prometa
5.7 (5c)	Učinkovitost pošte
Okoljska politika	
6.1	Strogost okoljske regulative
6.2 (6a)	Ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative
6.3	Celotni okoljski davčni prihodki
6.4 (6b)	Upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja
6.5	Napori podjetij za ohranjanje ekosistemov od katerih je odvisen njihov obstoj in poslovanje
6.6	Nastajanje komunalnih odpadkov
6.7	Odloženi komunalni odpadki
6.8 (6c)	Urbanizacija
Energetska politika	
7.1 (7a)	Učinkovitost in zadostnost energetske infrastrukture
7.2	Energetska intenzivnost
7.3	Končna potrošnja električne energije - gospodarstvo
7.4	Cena električne energije v industriji
7.5 (7b)	Delež elektrike iz OVE v celotni potrošnji električne energije
7.6 (7c)	Primarna proizvodnja obnovljive energije
Politika informacijsko komunikacijskih tehnologij	
8.1	Dostop do interneta – gospodinjstva
8.2 (8a)	Uspeh vlade pri spodbujanju IKT
8.3 (8b)	Uporaba storitev e-vlade v podjetjih
8.4	Zakonodaja vezana na uporabo IKT
8.5 (8c)	IT znanja na trgu dela
8.6	Dostop do interneta v šolah
8.7	Vladna prioritizacija IKT

5.3 Primeri programskih kazalnikov

Programi in projekti, ki bodo sofinancirani s sredstvi evropskega proračuna in ki bodo izpolnjevali kriterije novih uredb EU s področja kohezijske politike za obdobje 2007 – 2013, so vključeni v Nacionalni strateški referenčni okvir. Pravno podlago za črpanje evropskih sredstev pa predstavljajo Operativni programi, in sicer: Operativni program razvoja človeških virov 2007-2013; Operativni program razvoja okolja in prometne infrastrukture 2007-2013 in Operativni program krepitev regionalnih razvojnih potencialov 2007-2013. V teh dokumentih so opredeljeni tudi programski kazalniki. V nadaljevanju smo jih grupirali glede na potrebe te raziskave. Pri čemer je treba opozoriti, da prihaja do mešanja kontekstnih in programskih kazalnikov in da ne gre za čiste programske kazalnike.

Državni razvojni program 2007-2013 (DRP v nadaljevanju; le ta je instrument za uresničevanje SRS), ki pa naj bi vključeval tudi vse tiste razvojno-investicijske programe in projekte, ki bodo financirani ali sofinancirani iz državnega proračuna in občinskih proračunov, pa kazalnikov nima opredeljenih.

Tabela 8: Primeri programskih kazalnikov iz Operativnih programov

Oznaka	Opis skupine, pod(področja) kazalnika	Učinek Rezultat Vpliv
1	POLITIKA SPODBUJANJA PODJETNIŠTVA IN KONKURENČNOSTI	
	Nove komunalno opremljene površine namenjene gospodarskemu razvoju (ha)	U
	Število podprtih podjetij	U
	Povečanje nočitvenih kapacitet	U
	Število novo ustvarjenih bruto delovnih mest	R
	Prenočitve turistov	R
	Povečanje BDV/zap. V podjetjih prejemnikih sredstev, 2 leti po zaključku projekta	V
2	RR IN TEHNOLOŠKA POLITIKA	
	Število zaposlitev raziskovalcev v gospodarstvu (ustvarjena bruto delovna mesta)	R
	Število inovacij in patentov pri prejemnikih pomoči	R
	Število aplikativnih tehnologij, patentov ali inovacij za potrebe gospodarstva, kot posledica podprtih aktivnosti	R
3	POLITIKA TRGA DELOVNE SILE	
	Povečanje deleža zaposlenih s krajšim delovnim časom v skupni zaposlenosti	R
	Število samozaposlitev - ustvarjenih bruto delovnih mest na osnovi podprtih aktivnosti, leto po zaključku	R
4	POLITIKA IZOBRAŽEVANJA	
	Število zaposlenih, ki so vključeni v vseživljenjsko učenje	U
	Število poklicnih standardov	U
	Število poklicnih katalogov	U
	Število prejemnikov iz ukrepov štipendijske sheme	U
5	PROMETNA POLITIKA	
	Dolžina novozgrajenih železniških prog (km)	U
	Dolžina posodobljenih železniških prog (km)	U
	Dolžina novozgrajenih cest (km)	U
	Dolžina posodobljenih cest (km)	U
	Dolžina novozgrajenih AC odsekov (km)	U
	Število novozgrajenih izvennivojskih križanj	U
	Dolžina posodobljenih in novozgrajenih kolesarskih stez (km)	U
	Število premikov letal	R
	Število prepeljanih potnikov	R
	Teža prepeljanega tovora (t)	R
	Povečanje zmogljivosti kontrole zračnega prometa (premiki/uro)	R
	Zmanjšanje osebnega prometa (število potovanj)	V
	Dolžina novozgrajene operativne obale (m)	U
	Količina pretovora v Luki Koper (t)	R
6	OKOLJSKA POLITIKA	
	Komunalno opremljene aglomeracije (%)	R
	Zmanjšanje emisij v vode (mio PE)	R
	Povečanje števila oseb, oskrbovanih iz vodovodnih sistemov	R
	Zmanjšanje poplavno ogroženih površin (ha)	R
	Zmanjšanje števila prebivalcev, ki so občasno izpostavljeni kemijskemu ali mikrobiološkemu onesnaževanju pitne vode	R
	Zmanjšanje stalne izpostavljenosti neustrezni pitni vodi (pesticidi)	R
	Število sofinanciranih projektov izgradnje odlagališč odpadkov	U
	Zmanjšanje količin odloženih nevarnih odpadkov (ton/leto)	R
	Povečanje količin ločeno zbranih frakcij	R
7	ENERGETSKA POLITIKA	
	Prihranek končne energije (GWh)	V
	Povečanje proizvedene energije iz obnovljivih virov (GWh)	V
8	POLITIKA IKT	
	Število novih širokopasovnih priključkov	U
	Delež prebivalstva, ki redno uporablja internet (%)	R

Viri: Operativni program razvoja človeških virov 2007-2013; Operativni program razvoja okolja in prometne infrastrukture 2007-2013 in Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007-2013

Kot drug primer programskih kazalnikov navajamo metodologijo Evropske komisije v okviru programov Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Kazalniki so sicer indikativne narave in se bodo v prihodnosti še razvijali.

Tabela 9: Primer ključnih programskih kazalnikov za ERDF in Kohezijski sklad

<p>Področje: Raziskave in tehnološki razvoj</p> <p>(4) Število podprtih projektov na področju</p> <p>(5) Število sodelovalnih projektov podjetja – raziskovalne institucije</p> <p>(6) Ustvarjena raziskovalna delovna mesta (5 let po začetku projekta)</p>
<p>Področje: Pomoč v obliki neposrednih investicij MSP</p> <p>(7) Število podprtih projektov na področju</p> <p>(8) od tega: število podprtih novonastalih podjetij (prvi dve leti po nastanku)</p> <p>(9) Ustvarjena delovna mesta (bruto, FTE)</p> <p>(10) Inducirane? investicije (mio €)</p>
<p>Področje: Informacijska družba</p> <p>(11) Število podprtih projektov na področju</p> <p>(12) Dodatna populacija pokrita s širokopasovnim dostopom</p>
<p>Področje: Promet</p> <p>(13) Število podprtih projektov na področju</p> <p>(14) Dolžina novozgrajenih cest (km)</p> <p>(15) od tega transevropska omrežja (TEN)</p> <p>(16) Dolžina posodobljenih cest (km) (17)</p> <p>(18) od tega transevropska omrežja (TEN)</p> <p>(19) Dolžina posodobljenih železniških prog (km)</p> <p>(20) Vrednost prihrankov časa (evro/leto) zaradi novozgrajenih in posodobljenih cest za potnike in tovor</p> <p>(21) Vrednost prihrankov časa (evro/leto) zaradi novozgrajenih in posodobljenih železniških prog za potnike in tovor</p> <p>(22) Povečanje števila oseb, ki uporabljajo storitve izboljšanega mestnega prometa</p> <p>Področje: Obnovljivi viri energije</p> <p>(23) Število podprtih projektov na področju</p> <p>(24) Dodatne kapacitete proizvodnje obnovljive energije (MWh)</p>
<p>Področje: Okolje</p> <p>(25) Povečanje števila oseb, oskrbovanih iz vodovodnih sistemov</p> <p>(26) Povečanje števila oseb, ki uporabljajo čistilne naprave za vodo</p> <p>(27) Število projektov ravnanja z odpadki</p> <p>(28) Število projektov za izboljšanje kakovosti zraka</p> <p>(29) Površina rehabilitiranih območij (km²)</p>
<p>Področje: Podnebne spremembe</p> <p>(30) Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (CO₂ ekvivalenti, kt)</p>
<p>Področje: Preprečevanje tveganj</p> <p>(31) Število podprtih projektov na področju</p> <p>(32) Število ljudi, ki so imeli koristi od ukrepov varstva pred poplavami</p> <p>(33) Število ljudi, ki so imeli koristi od ukrepov varstva pred požari in drugimi varstvenimi ukrepi</p>
<p>Področje: Turizem</p> <p>(34) Število podprtih projektov na področju</p> <p>(35) Število ustvarjenih delovnih mest</p>
<p>Področje: Izobraževanje</p> <p>(36) Število podprtih projektov na področju</p> <p>(37) Število vključenih študentov</p>
<p>Področje: izzivi mest</p> <p>(39) Število projektov, ki zagotavljajo trajnostni razvoj in izboljšanje privlačnosti mest</p> <p>(40) Število projektov, ki spodbujajo ekonomijo, podjetništvo in nove tehnologije</p> <p>(41) Število projektov, ki ponujajo storitve za spodbujanje enakih možnosti in socialno vključevanje manjšin ter mladih</p>

Vir: EC: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document No 2, 2006

6 OCENA DOSEDANJIH RAZVOJNIH POLITIK

Ocena dosežkov dosedanjih razvojnih politik je v nadaljevanju podana za vsako od osmih proučevanih politik posebej. Vsaka politika je ocenjena primerjalno mednarodno na dezagregirani in agregirani ravni ter s strukturnega vidika. Natančne sintezne analize posameznih politik so bile izdelane v predštudiji »Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik« (marec, 2008). Medtem ko je natančna metodologija za izbor kazalnikov, ki so vključeni v analize predstavljena v 1. vmesnem poročilu (marec, 2007), sami kazalniki pa v Prilogi – podatkovni listi (oktober, 2007).

Naj na tem mestu le na kratko ponovimo bistvene zadeve za interpretacijo dosežkov politik.

1. Proučevano obdobje za dinamično opazovanje dosežkov je 2000-2006. Glede na razpoložljivost podatkov so nekatere vsebine zajete za krajši čas znotraj tega obdobja. Pri statičnem opazovanju pojavov pa se osredotočamo na zadnje razpoložljivo leto za katerega je bil lahko izračunan kazalnik.
2. Pri identifikaciji prednosti in slabosti upoštevamo, da je določena razvojna vsebina relativna prednost, če se Slovenija uvršča med opazovanimi državami v prvo tretjino oziroma relativna slabost, če se Slovenija uvršča med opazovanimi državami v zadnjo tretjino. Poudariti je treba, da so primerjave relativne in ne absolutne.
3. Pri mednarodni primerjavi – dezagregirana raven je v polarnem grafikonu prikazanih 5-6 podatkovno zadovoljivih kazalnikov, ki so kasneje vključeni tudi v indeks politike. Vrednosti so standardizirane (lestvica 1 do 7). Posamičen grafikon je statičen, dosežek politike pa je relativno boljši čim bolj je vrednost oddaljena od izhodišča. Dinamično sliko si ustvarimo s primerjavo grafikonov v letih 2001, 2003 in 2005. Za prvi dve leti so grafikoni prikazani v predštudiji »Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik« (marec, 2008). Bistvene razlike med posameznimi leti so navedene tudi v tem tekstu.
4. Mednarodna primerjava politike na agregirani ravni je izvedena preko indeksa politike. Pozitivne vrednosti indeksa interpretiramo kot nadpovprečni uspeh politike, negativne vrednosti pa kot podpovprečni uspeh politike. Vanj so vključeni kazalniki (5 do 6), ki so podatkovno popolni in so že prej bili tudi v polarnem grafikonu. Njihova vsebinska razlaga in argumentacija njihove vključitve se nahaja prav tako v predštudiji »Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik« (marec, 2008).
5. V Mednarodni oceni politike s strukturnega vidika sledita še indeks različnosti politike in parcialni indeksi različnosti za leta 2001, 2003 in 2005.

6.1 Politika spodbujanja podjetništva

Mednarodna ocena politike - dezagregirana raven

Prihodnost države in družbe je najtesneje povezana z doseganjem višje ravni nacionalne konkurenčnosti, operacionalizacija tega procesa pa se nanaša na spremembe na mikro nivoju. Makroekonomski dejavniki nacionalne konkurenčnosti so namreč z vključitvijo Slovenije v EU v veliki meri izgubili svojo moč vplivanja. Zato so v tem trenutku ključni mehanizmi za povečanje nacionalne konkurenčnosti v domeni razvojnih politik. Poleg mehanizmov, ki omogočajo višjo

raven tehnološke inovativnosti, so pomembni predvsem mehanizmi za izboljšanje podjetniškega okolja.

Neposreden odraz dinamike na področju podjetništva je demografija podjetij. Čeprav je z vidika posameznega podjetja preživetje ključnega pomena, pa nizka stopnja prenehanja podjetij in visoka stopnja njihovega preživetja odražata nizko dinamiko podjetništva v državi, v celotnem proučevanem obdobju, kar z vidika gospodarskega razvoja ni ugodno. K temu je treba dodati, da so bili sicer v zadnjih letih sprejeti določeni ukrepi (inkubatorji, zmanjševanje administrativnih ovir), ki naj bi vplivali na povečanje stopnje nastajanja novih podjetij, vendar pa zaradi nerazpoložljivosti podatkov o tem ne moremo sklepati.

Na podjetništvo lahko spodbudno vplivajo najrazličnejše storitve in nekatere smo tudi spremljali s kazalniki. Ker je prav tvegani kapital ključni faktor, ki omogoča rast podjetij, še posebej visokotehnoloških podjetij, ki so z vidika razvoja Slovenije najbolj zaželeni, predstavlja nizka razpoložljivost le-tega v celotnem proučevanem obdobju za Slovenijo izredno pomembno slabost. Ocena razpoložljivosti tveganega kapitala se sicer skozi leta dviguje, kar je spodbudno, vendar pa je sprememba premajhna. Nadalje ugotavljamo, da storitve za spodbujanje podjetništva (dostop do kreditov, možnosti za intenziviranje lokalne konkurence, razpoložljivost tveganega kapitala) prav tako trenutno predstavljajo za Slovenijo precejšnjo slabost, ob čemer seveda hkrati ocenjujemo, da to področje istočasno predstavlja tudi neizkoriščen potencial. Po letu 2001 je prišlo do bistvenega izboljšanja dostopa do kreditov, vendar stanje trenutno stagnira, medtem ko se v najboljše uvrščenih državah še vedno iz leta v leto izboljšuje, tako da se bo ta razkorak le še povečal, kar vsekakor ne predstavlja dobrega izgleda za prihodnost.

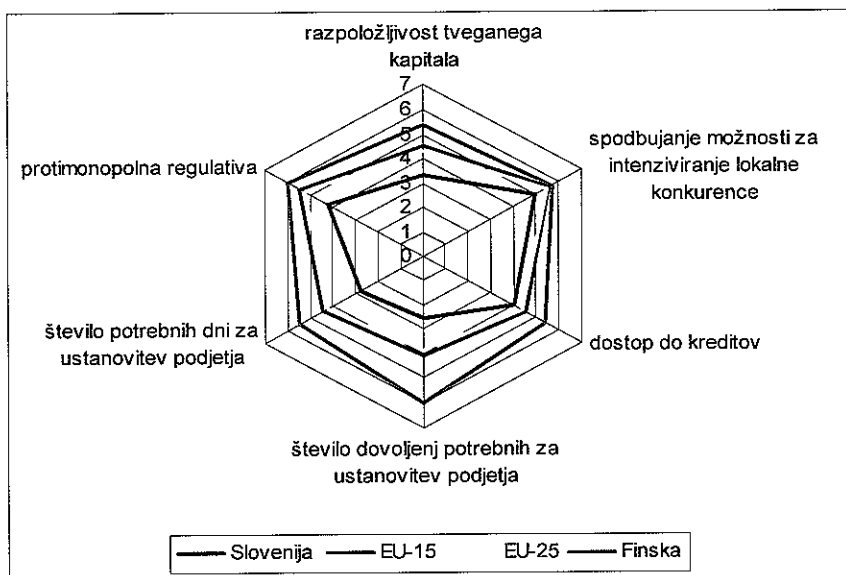
Administrativne ovire poleg pomanjkanja kapitala predstavljajo eno največjih ovir za razvoj podjetništva. Razvite države si v zadnjem času te ovire prizadevajo čim bolj zmanjšati, kar pa kljub temu, da te ovire pravzaprav postavlja država sama, ni vedno lahka naloga. Kazalniki odpravljanja administrativnih ovir v Sloveniji kažejo na nekatere pomembne slabosti na tem področju, katerim je v prihodnje vsekakor potrebno posvetiti več pozornosti. Čeprav se Slovenija s povprečno devetimi potrebnimi dovoljenji za ustanovitev podjetja v letu 2006 (v letu 2001 jih je bilo le 5) uvršča na sredino proučevanih držav, pa je za ustanovitev podjetja pri nas v povprečju potrebnih kar 60 dni⁶⁶. Kar kaže na izredno veliko slabost Slovenije na tem področju in kliče k čim prejšnjemu ukrepanju. Problem pa razkriva dejstvo, da vse države (z izjemo Danske, kjer je za ustanovitev podjetja potrebno manj kot teden dni) znatno zmanjšujejo število potrebnih dni, med tem ko Slovenija stagnira. Zmanjšanje potrebnega števila dovoljenj v letu 2006 (glede na leto 2005) pa kaže na korak Slovenije v pravo smer, vendar pa so vsekakor potrebna nadaljnja prizadevanja v tej smeri. Ocene menagerjev glede obsega omejitev za tuje lastništvo so bile v celotnem proučevanem obdobju v Sloveniji med najslabšimi in podobne kot v Italiji. Tudi proti-monopolna politika sodeč po kazalniku v Sloveniji ni učinkovita v primerjavi z drugimi državami EU in predstavlja dodatno slabost Slovenije, ki se ne izboljšuje.

V statični analizi politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti noben kazalnik ni izstopil kot prednost Slovenije napram drugim proučevanim državam.

Dezagregirano mednarodno sliko razvoja politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti lahko prikažemo tudi v polarnem prikazu. Le-ta vključuje pet kazalnikov, ki ustrezajo tehničnim zahtevam tovrstne predstavitve in so kasneje vključeni tudi v indeks politike.

⁶⁶ Najmanjše število dovoljenj je potrebno na Švedskem, Danskem in Finskem (3), med tem ko je v Grčiji potrebno kar 15 dovoljenj za ustanovitev podjetja.

Slika 12: Polarni prikaz - dosežki politike spodbujanja podjetništva, Slovenija, EU15, EU25 in Finska, 2005



Vir: Priloga 2007 in lastni izračuni

Finska kot najbolj dinamična skandinavska ekonomija ima relativno najboljše dosežke na področju politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti, nedvomno zaradi hitrega razvoja informacijske družbe v tej državi. V letu 2005 je finska prednost še vedno očitna. Slovenija v razširjeni EU še vedno zaostaja na vseh področjih politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti. Prav tako še vedno velja, da se je Slovenija najbolj približala evropskemu povprečju pri dostopu do kreditov ter pri spodbujanju možnosti za intenziviranje lokalne konkurence. Z vključevanjem Slovenije v evropske integracijske procese se je tudi slovensko bančništvo harmoniziralo z evropskim, zato gre tudi temu procesu pripisati dosežke na tem področju in ne le politiki spodbujanja dostopnosti do kreditov. Dve področji še ostajata kritični glede na leti 2001 in 2003, to sta število potrebnih dovoljenj in dni za ustanovitev podjetja.

Tabela 10: Identificirana kritična področja politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti⁶⁷

Leto	2001	2003	2005
Kazalnik	Standardizirana vrednost (1-7)		
število dovoljenj potrebnih za ustanovitev podjetja	2	2,5	2,5
število potrebnih dni za ustanovitev podjetja	2,6	2,7	2,7
dostop do kreditov	2,9	3	
razpoložljivost tveganega kapitala	2,9		

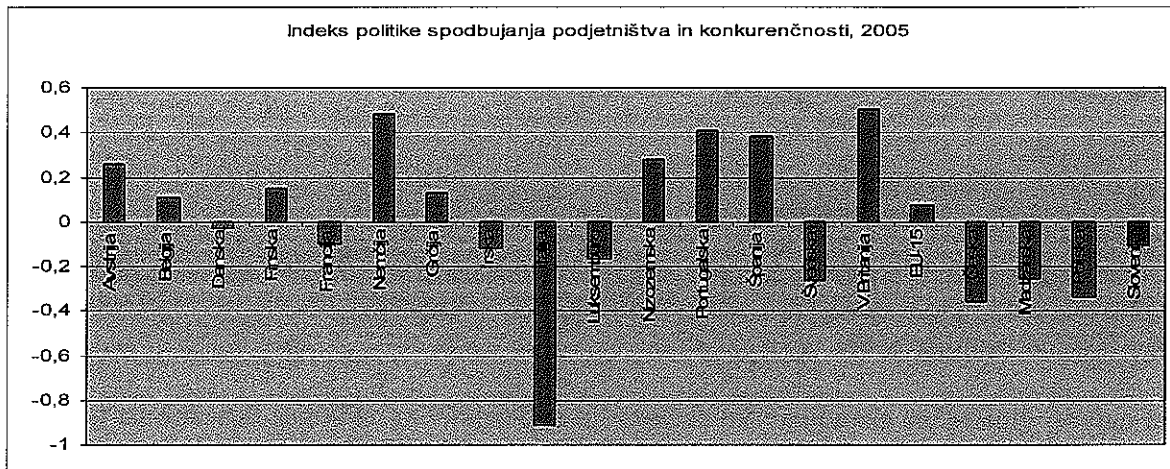
Število kritičnih področij politike spodbujanja podjetništva se v času zmanjšuje, prav tako pa se izboljšujejo tudi relativni dosežki glede na EU in Finsko. Zaskrbljujoče je to, da je Slovenija prav na vseh področjih v slabšem položaju od povprečja EU in da se razlike zelo počasi zmanjšujejo.

⁶⁷ Slabe Erker et al: Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, IER, 2008.

Mednarodna ocena politike - agregirana raven

Indeks politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti prinaša mednarodno primerjavo na agregirani ravni. Vključuje naslednje kazalnike (i) razpoložljivost tveganega kapitala, ii) spodbujanje možnosti za intenziviranje lokalne konkurence, iii) dostop do kreditov, iv) število dovoljenj potrebnih za ustanovitev podjetja in v) število potrebnih dni za ustanovitev podjetja. V letu 2005 je bil indeks politike za Slovenijo -0,11, kar je 0,69 indeksne točke več kot v letu 2001 in torej bliže povprečju opazovanih držav.

Slika 13: Indeks politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti, 2005



Vir: Priloga, 2007 in lastni izračuni.

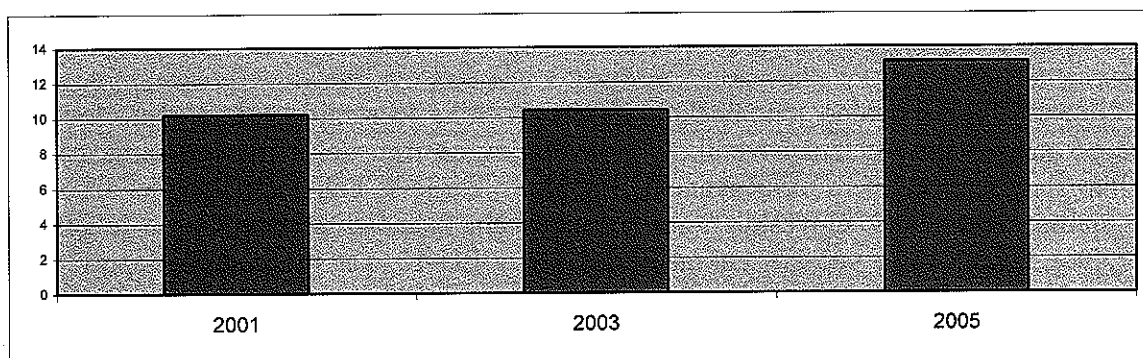
V letu 2001 sta imeli najvišji vrednosti indeksa politike spodbujanja podjetništva Belgija in Švedska. Na tem področju so bile v letu 2001 uspešne še Finska, Nizozemska Francija in Nemčija. Na drugi strani so bile podpovprečno uspešne države: Češka, Slovenija, Madžarska, Poljska, Danska, Grčija, Portugalska in Italija. Nove članice EU torej precej zaostajajo na tem področju. Razvitejše oziroma bogatejše države EU beležijo ugodnejšo podjetniško dinamiko, saj prav ta vzdržuje ugoden materialni standard v državah.

Slika je v letu 2005 zelo spremenjena. V najslabšem položaju je tokrat Italija, sledita pa Češka in Poljska. Slovenija je naredila velik korak naprej, saj se je skoraj približala povprečni evropski uspešnosti na tem področju. Najuspešnejši pri spodbujanju podjetništva pa sta v letu 2005 Velika Britanija in Nemčija. Njima pa presenetljivo sledijo Portugalska, Španija, Nizozemska in Avstrija.

Mednarodna ocena politike –strukturni vidik

Politika spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti se v obdobju 2001-2005 oddaljuje od povprečne strukture politik EU-15. Razlog je v tem, da so gospodarsko najrazvitejše članice EU (EU-15) zelo zavzete v sprejemanju ukrepov na področju zmanjševanja birokratskih ovir in spodbujanju podjetništva nasploh in temu tempu politika v Sloveniji ne sledi. Indeks 10 je sicer relativno nizek, tako da razlike niso nepremagljive, pa vendar je treba biti v prihodnje bolj dejaven.

Slika 14: Indeks različnosti – politika spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti

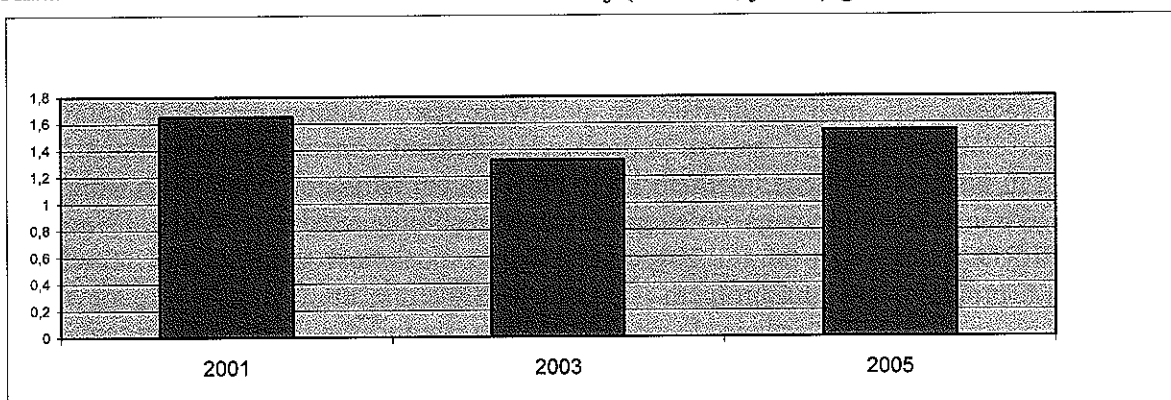


Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračun

V splošnem je politika pospeševanja podjetništva namenjena povečanju konkurenčnosti države in podjetij na njenem ozemlju. V razmerah sodobnega odprtega gospodarstva se investicije selijo tako, da iščejo najboljše lokacije. Od tod sledi, da je logika politike pospeševanja podjetništva, da se poveča privlačnost območja (in s tem koristi v smislu zaposlenosti, transferja tehnologije, znanja) za naložbe. V ta namen se izvaja vrsta intervencij: nepovratna sredstva za investicije, zmanjšanje nekaterih stroškovnih elementov (energija, delo), izgradnja industrijskih con, izboljšanje infrastrukture, ponudba storitev (izobraževanje, tehnološki transfer), odprava administrativnih ovir. Tudi javni kapital naj bi imel pozitivne vplive na zasebne investicije, zlasti preko investicij v infrastrukturo

Investicijska aktivnost je torej pomemben kazalec podjetniške aktivnosti in uspešnosti politike pospeševanja podjetništva nasploh. Zato smo ta vidik izbrali za predstavitev strukturnih razlik v smislu indeksa različnosti investicijske aktivnosti (delež zasebnih investicij v vseh investicijah). Ugotavljamo, da se glede na obseg zasebnih investicij Slovenija ne približuje EU-15. Razlike ostajajo iste v daljšem časovnem obdobju in so minimalne.

Slika 15: Indeks različnosti – struktura investicij (zasebne, javne) glede na EU-15



Vir: Eurostat, 2005 in lastni izračuni

Tudi strukturna analiza politike spodbujanja podjetništva potrjuje, da so razlike glede na EU-15 majhne in premagljive, vendar se ne zmanjšujejo, zato bo treba biti na tem področju v prihodnje bolj dejaven.

6.2 Raziskovalno tehnološko razvojna politika

Mednarodna ocena politike – dezagregirana raven

Pomembna dimenzija raziskovalno tehnološko razvojne politike je stanje na področju človeških virov. Sodeč po razpoložljivosti znanstvenikov in inženirjev na trgu dela, ima Slovenija na tem področju veliko slabost v celotnem proučevanem obdobju in kar je še bolj zaskrbljavajoče, absolutna vrednost se slabša. Tudi delež človeških virov na področju znanosti in tehnologije je pri nas prenizek (37,4%), vendar raste več kot enkrat hitreje kot v EU-15, kar je ugodno. Čeprav je po deležu raziskovalcev v podjetjih Slovenija nadpovprečna glede na EU, pa je ta še vedno nizek glede na nekatere napredne države, saj znaša v Sloveniji slabih 50%, med tem ko je v Luksemburgu kar dobrih 73%. Spodbudno pa je, da ima delež raziskovalcev v podjetjih trend naraščanja in, da Slovenija dohiteva druge države.

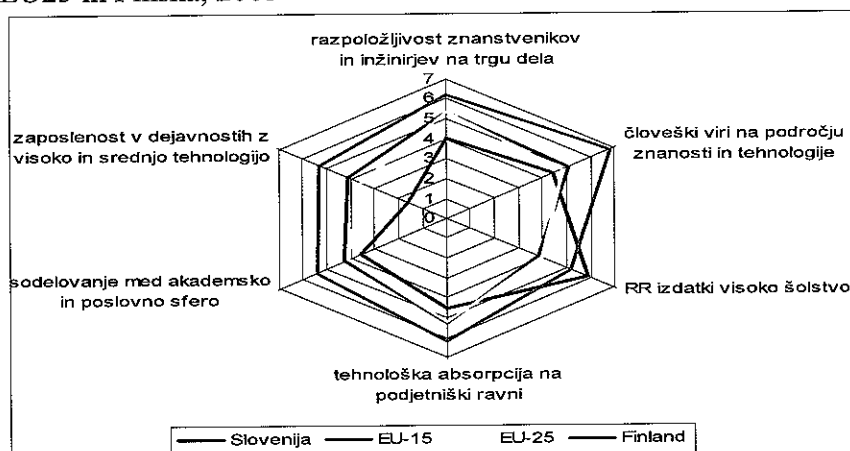
Druga bistvena dimenzija raziskovalno tehnološke razvojne politike je delo na univerzah in javnih raziskovalnih organizacijah. Glede na delež RR izdatkov visokega šolstva (2004, 15,1%) se Slovenija vseskozi uvršča na predzadnje mesto med proučevanimi 18 državami EU, a to ne vzbuja skrbi, saj ta vrednost ne pomeni nujno slabosti, kajti zelo visok delež RR izdatkov v visokem šolstvu pomeni na drugi strani toliko nižji delež v podjetjih. Ocenjujemo, da je delež RR v visokem šolstvu do 20% ugoden. RR izdatki kot delež BDP v letu 2005 v višini 1,22% pa gotovo nakazujejo na slabost, še posebej ker ta delež pada v času, in podobno velja za kvaliteto znanstvenih raziskovalnih inštitutov. Trend upadanja obeh vrednosti kazalnikov pa je prisoten tudi v EU, zato se zaostanek Slovenije za povprečjem ne povečuje.

Naslednja dimenzija proučevane politike se nanaša na uporabo znanja. Število evropskih visoko tehnoloških patentov na milijon prebivalcev (4,3 patenti) v letu 2003 ponovno kaže na slabost Slovenije na področju uporabe znanja, saj je povprečje EU-25 23,7 patentov. Čeprav število patentov v Sloveniji v času narašča, pa se naš relativni položaj ne izboljšuje, ker rast ni dovolj hitra. Sodeč po deležu izvoza visoko tehnoloških proizvodov v letu 2004 (5%), je uporaba znanja v Sloveniji ves čas še slabša, saj za Slovenijo zaostaja le Poljska (3%), povprečje EU pa je okoli 18% (ta delež se v EU počasi zmanjšuje). Prav tako je slaba tehnološka pripravljenost Slovenije, ki se v obdobju 2001-2005 ne zvišuje.

Na področju prenosa znanja nakazujejo nekatere nizke relativne ocene (tehnološka absorpcija na podjetniški ravni, sodelovanje med akademsko in poslovno sfero, vladno naročanje naprednih tehnologij) na očitne slabosti Slovenije na tem področju. V celotnem opazovanem obdobju slika za prva dva kazalnika ni bistveno različna, medtem ko je pri vladnem naročanju naprednih tehnologij opazno očitno slabšanje tako relativnega položaja kot tudi absolutne vrednosti ocene. Na drugi strani pa delež GERD financiran s strani gospodarstva in zaposlenost v na znanju temelječih storitvenih sektorjih pričata o prav nasprotnem – prednosti Slovenije pred drugimi proučevanimi državami EU. Pri prvem kazalniku prihaja do poglobljanja te prednosti v času, pri drugem pa se relativni položaj v času ne izboljšuje. Zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo (26% v letu 2006) ponovno kaže na slabost, saj se Slovenija uvršča na rep držav EU. Hkrati pa je rast prepočasna, da bi se približali evropskemu povprečju (EU-15=35,05%).

Dezagregirano mednarodno sliko razvoja raziskovalno tehnološko razvojne politike lahko predstavimo tudi v polarnem prikazu. Le-ta vključuje šest kazalnikov, ki ustrezajo tehničnim zahtevam tovrstne predstavitve.

Slika 16: Polarni prikaz - dosežki raziskovalno tehnološko razvojne politike, Slovenija, EU15, EU25 in Finska, 2005



Vir: Priloga 2007 in lastni izračuni

V letu 2005 ima na večini opazovanih področij raziskovalno razvojno tehnološke politike Finska najboljše dosežke. Slovenija v razširjeni EU zaostaja na večini področij politike. Zanimivo je, da ima Slovenija večje RR izdatke v sektorju visokega šolstva (merjeno kot % glede na celotne RR izdatke) od Finske. To ne gre interpretirati strogo pozitivno, kajti očitno je Finska izpeljala uspešen prenos raziskovalne dejavnosti v gospodarstvo, Slovenija pa ne. To potrjuje tudi visoko sodelovanje med akademsko in poslovno sfero na Finskem (razvoj grozdov). Slovenija je blizu evropskega povprečja pri človeških virih na področju znanosti in tehnologije, pod povprečjem pa pri tehnološki absorpciji na podjetniški ravni in pri sodelovanju med akademsko in poslovno sfero (le-to je v EU nasploh nizko). Politika je bila usmerjena na izboljšanje položaja tehničnih fakultet. Razpoložljivost znanstvenikov in inženirjev na trgu dela je bila v letu 2005 precej slabša kot v EU, zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo pa ostaja kritično področje že nekaj let in se celo še slabša.

Tabela 11: Identificirana kritična področja raziskovalno tehnološko razvojne politike

Leto	2001	2003	2005
Kazalnik	Standardizirana vrednost (1-7)		
zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo	1,8	1,9	1,5

Pri raziskovalno tehnološko razvojni politiki lahko identificiramo le eno kritično področje, ki je v obdobju 2001-2005 še nazadovalo, to je zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo. Ostala področja niso kritična, žal pa so vsi dosežki z izjemo RR izdatkov visokega šolstva slabši od povprečnih dosežkov EU, nekateri rahlo, drugi bolj. Napram Finski pa so dosežki politike v Sloveniji v grobem slabši za tretjino.

Mednarodna ocena politike – agregirana raven

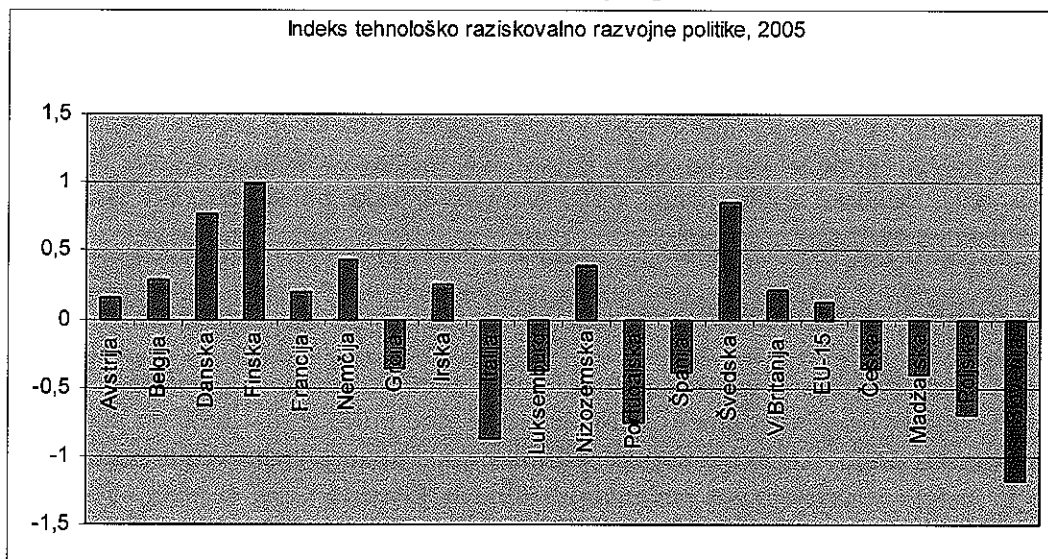
Lizbonska strategija med drugim predstavlja tudi novo metodo dela, t.i. odprto metodo koordinacije, ki naj bi zagotovila visoko stopnjo konvergence med politikami članic na področjih, ki niso del skupne politike unije. To velja tudi za politiko spodbujanja znanosti in raziskav ter razvoja tehnologij, ki ostaja v pristojnosti nacionalnih oblasti. Študija CER (Lisbon Scorecard Review, 2006, London) ugotavlja, da je nizka produktivnost v EU v primerjavi s konkurenco posledica šibkega znanstveno-raziskovalnega sektorja. EU beleži nizko stopnjo akumuliranega

znanja, predvsem pa se v članicah unije znanstveni dosežki zelo slabo prenašajo na področje tehnoloških inovacij. Med ukrepi, ki bi bili zelo dobrodošli se omenja krepitev politike konkurence, prilagoditev davčnih sistemov, da bi bili ti bolj ugodni za podjetnike, spremembe na področju zakonodaje, ki ureja stečaje, in olajšano financiranje kapitalskih naložb. Predvsem pa bi se morali ukrepi v EU osredotočiti na zvišanje ravni znanja delavcev in na povečanje sposobnosti podjetnikov, da znanstvene dosežke prenesejo v prakso. Na CEPS še ugotavljajo, da je relativna neučinkovitost raziskovalnega in razvojnega sektorja v EU tudi rezultat neusklajenosti programov in slabe izrabe človeških virov. Da EU precej zaostaja za ZDA in Japonsko, dokazujejo različni kazalniki. V obdobju 1995 do 2000 je poraba za področje raziskav in razvoja v EU znašala le 1,8 odstotka BDP, medtem ko je v ZDA dosegla 2,5 odstotka BDP, na Japonskem pa skoraj 3 odstotke BDP. Prav tako je očiten prepad med EU in ZDA na eni strani ter Japonsko na drugi strani, ko gre za število raziskovalcev. V istem obdobju 1995 - 2000 je bilo v EU teh le 0,5 odstotka vseh zaposlenih, v ZDA 0,8 odstotka, na Japonskem pa celo odstotek. Unija zaostaja tudi po številu prijav patentov na število prebivalcev. Zanimivo pa je, da obstajajo tudi znatne razlike med članicami EU in sicer predvsem med severnimi in južnimi članicami. Medtem ko skandinavske države lahko tekmujejo z ZDA in Japonsko, so sredozemske članice daleč zadaj.

Ključno za konkurenčnost držav je sposobnost ustvarjanja in trženja novih tehnologij. Tudi če je država zelo uspešna pri mednarodnem prenosu tehnologije (Irška), je v poznejši fazi prisiljena začeti ustvarjati novo tehnologijo. Rosenthal poudarja, da konkurenčne prednosti podjetij v večjem delu pogojuje dovršenost obstoječe tehnološke baze skupaj s sposobnostjo podjetij, da konstantno uvajajo nove tehnologije (Lawton, 1999).

Indeks raziskovalno tehnološko razvojne politike prinaša mednarodno primerjavo politike na agregirani ravni. Ta je merjen z naslednjimi šestimi kazalniki (i) razpoložljivost znanstvenikov in inženirjev na trgu dela, (ii) človeški viri na področju znanosti in tehnologije, (iii) RR izdatki, (iv) tehnološka absorpcija na podjetniški ravni, v) sodelovanje med akademsko in poslovno sfero, vi) zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo. Trije od teh kazalnikov so anketni trije pa statistični. Po indeksu tehnološko raziskovalno razvojne politike v letu 2005 se visoko rangirajo Finska, Švedska in Danska. Njim sledita še Nemčija in Nizozemska. Na drugi strani so v precej slabem položaju Slovenija, Italija, Portugalska in Poljska. Slovenija je torej v izjemno slabem položaju glede na primerljive ekonomije, pa tudi nasploh v EU25.

Slika 17: Indeks raziskovalno tehnološko razvojne politike, 2005

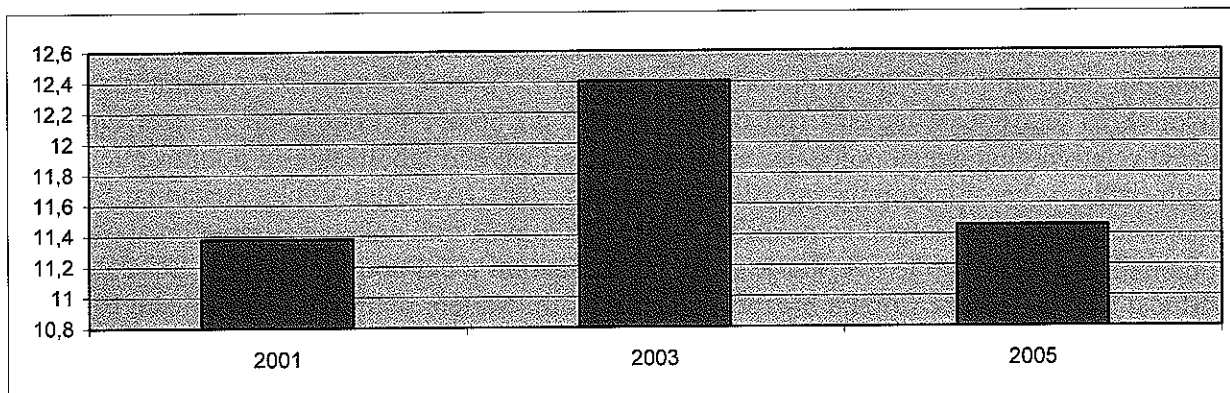


Vir: Priloga, 2007 in lastni izračuni.

Mednarodna ocena politike – strukturni vidik

Pri raziskovalno tehnološko razvojni politiki ostaja v letu 2005 glede na leto 2001 obseg razlik glede na politike v EU-15 približno enak. Indeks različnosti okoli 10 ne pomeni velike razlike v politiki. To dokazuje, da je bila raziskovalno tehnološko razvojna politika v Sloveniji na precej visokem nivoju že pred samo vključitvijo v EU. Delovanje politike od leta 2003 naprej je bilo zastavljeno v pravi smeri, ki jo je treba nadaljevati.

Slika 18: Indeks različnosti – raziskovalno tehnološko razvojna politika

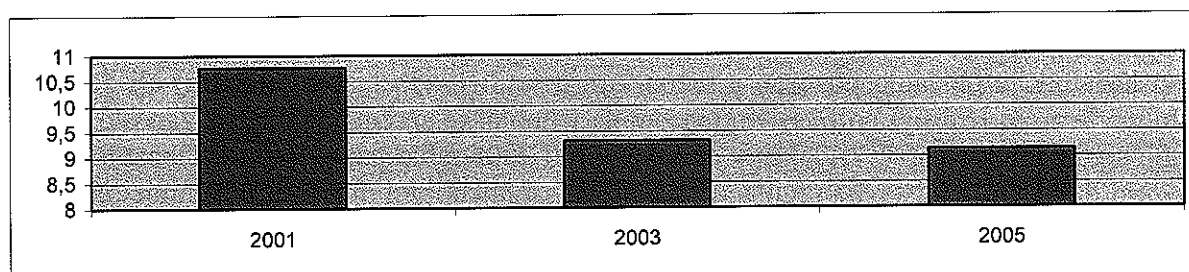


Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračun

Za parcialno merjenje strukturnih razlik v raziskovalno tehnološko razvojni politiki smo izbrali področje financiranja raziskovalno razvojne dejavnosti, kot delež v strukturi skupnih izdatkov za RR financiran s strani gospodarstva. Raziskovalno razvojne aktivnosti z gospodarsko usmerjenostjo so namreč izjemno pomembne z vidika prenosa novega znanja v prakso. Današnji trend je, da se vzorec visokega deleža raziskav na inštitutih ter v visokem šolstvu iz osemdesetih in devetdesetih let spreminja v prid raziskav v gospodarstvu. Enotni trg EU ter močnejše povezovanje gospodarske sfere usmerja k močnejši integraciji gospodarstva v raziskovalno razvojno sfero. Vloga gospodarstva je tu odločilna, saj je treba raziskovati tisto, kar gospodarstvo potrebuje. Poudariti je treba, da ne gre toliko za prenos akademskih znanj v gospodarstvo kot za večjo gospodarsko naravnost akademske sfere.

Indeks različnosti – struktura RR izdatkov kaže, da se Slovenija približuje evropski ravni v smislu povečevanja deleža RR izdatkov v gospodarstvu. V letu 2005 je indeks različnosti manjši gleda na leto 2001 za približno 1,5 indeksne točke.

Slika 19: Indeks različnosti – struktura RR izdatkov (podjetja, država, visoko šolstvo) glede na EU-15



V splošnem velja, da je bila raziskovalno tehnološko razvojna politika v Sloveniji na precej visokem nivoju že pred samo vključitvijo v EU. Delovanje politike od leta 2003 naprej je bilo zastavljeno v pravi smeri, ki jo je treba nadaljevati, vendar nekoliko bolj živahno, kajti obseg razlik te politike glede na EU-15 se v splošnem ne zmanjšuje.

6.3 Politika trga dela

Mednarodna ocena politike – dezagregirana raven

Generalno se ocenjuje politiko trga dela preko zaposlenosti. Ta je v Sloveniji v celotnem proučevanem obdobju (2002-2006) povprečna (glede na EU), to je okoli 67%. Absolutna vrednost kazalnika skozi leta počasi narašča (od 63,8% v 2000 do 66,6% v 2006), kar je sicer dovolj za ohranjanje relativno ugodnega položaja, ni pa dovolj za bistveno izboljšanje in dohitevanje najvišje uvrščenih držav, v katerih stopnja zaposlenosti presega 70% (Avstrija, Velika Britanija, Švedska, Nizozemska, Danska). Podobno, še nekoliko boljšo sliko, kaže tudi anketna stopnja brezposelnosti, ki je bila najnižja v 2006 to je 6%, kar je za skoraj 2 odstotni točki pod povprečjem EU-25 (7,9%). Na prednost Slovenije kaže stopnja brezposelnosti mladih. Na tem področju se je položaj Slovenije od leta 2001 zelo izboljšal, saj smo se iz tretjine držav z največjo stopnjo brezposelnosti mladih (17,8%) prebili v tretjino držav z najmanjšo brezposelnostjo mladih (13,9%). Največji problem na področju zaposlenosti v Sloveniji pa predstavlja zaposlenosti starejših, saj sodi Slovenija v celotnem proučevanem obdobju med države z najnižjo stopnjo zaposlenosti starejših. Absolutna vrednost tega kazalnika se je sicer od leta 2000 (22,7%) pomembno povečala (na 33,1% v 2006), vendar pa se je relativni položaj izboljšal zgolj za dve mesti, saj zaposlenost starejših narašča tudi v drugih nižje uvrščenih državah.

Privlačnost dela je ocenjena preko privlačnosti poslovnega okolja za tuj visoko izobražen kader, bega možganov in stopnje zaposlenosti žensk. Ocena privlačnosti poslovnega okolja za tuj visoko izobražen kader v Sloveniji je zelo slaba v celotnem obdobju (trend je celo padajoč) in vrednost je v letu 2006 skoraj trikrat nižja od vrednosti kazalnika v najbolje uvrščenih državah (Luksemburg, Irska). Države z največjo privlačnostjo poslovnega okolja so Luksemburg, Irska in Velika Britanija. Eno od slabosti Slovenije predstavlja, v celotnem proučevanem obdobju, tudi relativno visok beg možganov, pri čemer se položaj slabša tako relativno kot absolutno. Stopnja zaposlenosti žensk je bila od leta 2000 blizu povprečja EU, od leta 2004 naprej pa se Slovenija uvršča v tretjino držav z najvišjo zaposlenostjo žensk in ima torej na tem področju prednost pred drugimi.

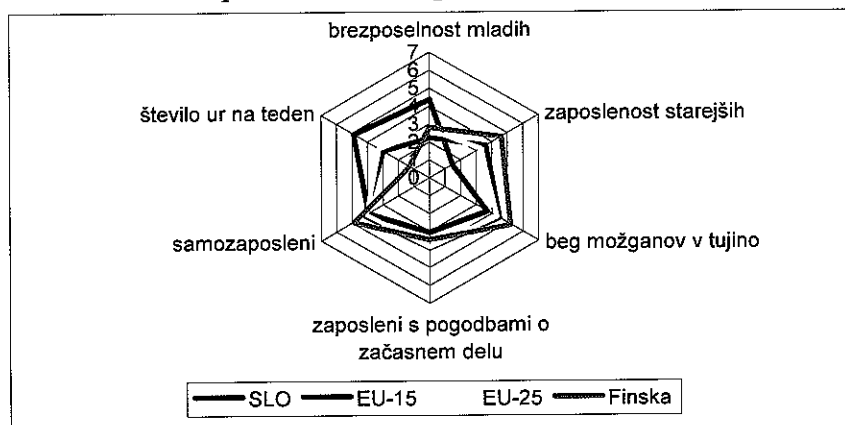
Naslednja dimenzija politike trga dela je usklajenost potreb in varnost. Slovenija sodi v letih 2004-2006 med države z večjim deležem zaposlenih s pogodbami o začasnem delu (17,3% v 2006). Ta delež je od leta 2000 do 2006 narasel za 3,6 odstotnih točk. To bi lahko pomenilo veliko fleksibilnost trga dela in prednost za gospodarstvo, vendar je ta interpretacija negotova, kajti v Sloveniji je hkrati ves čas izjemno nizek delež zaposlenih za skrajšan delovni čas (9,2%, kar je dvakrat manj kot v povprečju v EU), kar nakazuje ravno nasprotno, to je manjšo fleksibilnost trga dela. Prvi kazalnik je običajno povezan s sezonskim delom (gradbeništvo, turizem) ali delom na projektih, medtem ko je drugi bolj verjetno vezan na tehnološke spremembe. Samozaposlovanje je v Sloveniji srednje razširjeno (17,1%) in v obdobju 2000-2005 rahlo pada. Veliko slabost Slovenije pred drugimi državami predstavlja regulacija trga dela, saj anketirani managerji ocenjujejo, da zelo omejuje poslovne dejavnosti, poleg tega pa je neugoden tudi trend ocen. Izdatki za socialno varnost uvrščajo Slovenijo v letih 2000-2006 na sredino proučevanih držav. Naš položaj se je sicer v tem obdobju za par mest poslabšal, absolutna vrednost kazalnika pa ves čas niha okoli 25%. Države z

največjo socialno varnostjo (Švedska, Francija, Danska) pa na drugi strani svojo prednost počasi še povečujejo.

Zadnja dimenzija politike trga dela, ki je predmet spremljanja je plačna politika in produktivnost. Nizki stroški dela so še vedno ena izmed relativnih prednosti Slovenije, čeprav imajo trend zviševanja (od 8,98 EUR/uro v 2000 na 10,76 EUR/uro v 2005), ki je prisoten tudi drugod. Kljub temu je potrebno izpostaviti, da so na Češkem, Madžarskem in Poljskem ti stroški še več kot 4 odstotne točke nižji. Po mnenju managerjev za leto 2006 je v Sloveniji vezanost plače na produktivnost sorazmerno visoka (ocene za pretekla leta le rahlo nihajo). Nekoliko nadpovprečno visoka je tudi ocena fleksibilnosti določanja plač (4,3/7). Po številu delovnih ur na teden s polno zaposlitvijo se Slovenija (42,5 ur) uvršča na rep tretjine držav z največjim številom ur, v celotnem obdobju 2000-2006, kar nakazuje na določeno prednost. Na podlagi primerjave z razvitejšimi evropskimi državami sklepamo, da se število delovnih ur v Sloveniji v prihodnje ne bo povečevalo.

Dezagregirano mednarodno sliko razvoja politike trga dela predstavimo tudi v polarnem grafikonu. Le-ta vključuje šest kazalnikov, ki ustrezajo tehničnim zahtevam tovrstnega prikaza.

Slika 20: Polarni prikaz - dosežki politike trga dela, Slovenija, EU15, EU25 in Finska, 2005



Vir: Priloga 2007 in lastni izračuni

V letu 2005 Finski dosežki politike trga dela niso tako izraziti kot pri drugih politikah. Dosežki politike trga dela v Sloveniji so tega leta kritični le še na enem področju, to je zaposlenost starejših (v letu 2001 na treh področjih in v letu 2003 na dveh področjih). Slovenija je pod evropskim povprečjem pri begu možganov in začasnem zaposlovanju. Pri ostalih dveh spremljanih področjih pa dosegamo nadpovprečne rezultate: brezposelnost mladih in število delovnih ur.

Tabela 12: Identificirana kritična področja politike trga dela

Leto	2001	2003	2005
Kazalnik	Standardizirana vrednost (1-7)		
Zaposlenost starejših	1,3	1	1,5
Zaposleni s pogodbami o začasnem delu	2,7		
Samozaposleni	2,7	3,0	

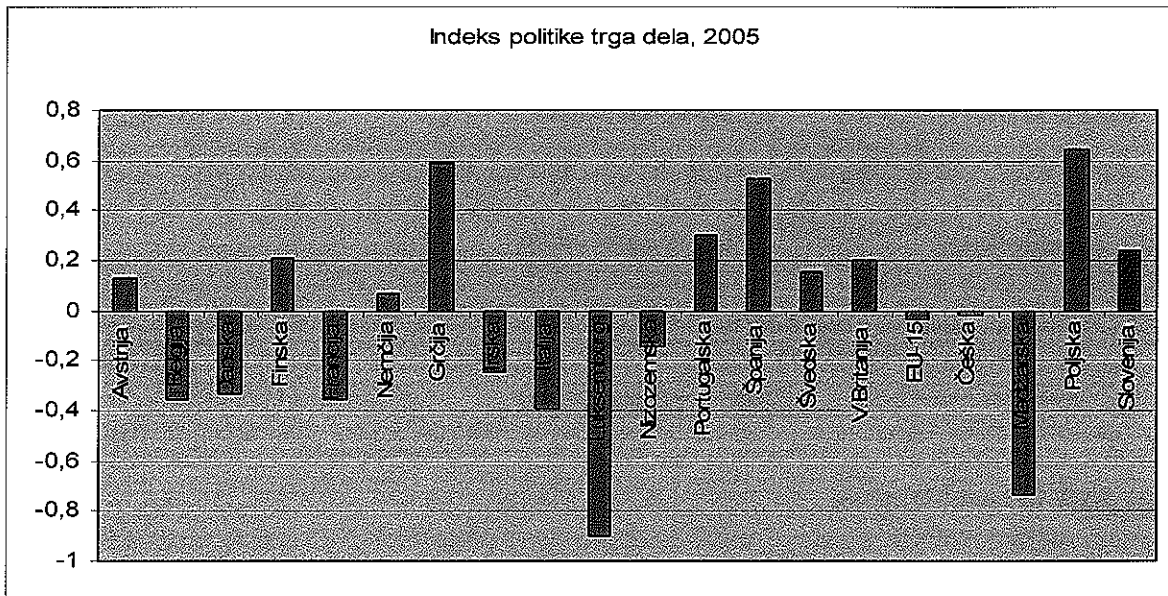
Pri politiki trga dela lahko v različnih obdobjih identificiramo tri kritična področja. Če se omejimo na leto 2005 je bila kritična le zaposlenost starejših. Ta problem vztraja že od leta 2001. V splošnem so dosežki naše politike trga dela zelo podobni dosežkom politike trga dela v skupini držav EU-15.

Mednarodna ocena politike – agregirana raven

Lizbonski strategiji do zdaj ni uspelo pospešiti reform trga dela, čeprav brez njih zastavljeni cilji ne bodo doseženi. Reforme trga dela, ki jih vključujejo že nove smernice politike zaposlovanja in ekonomske politike, so usmerjene na: 1) povečanje prilagodljivosti trgov dela, vključno s prilagoditvami sistemov pogajanj o plačah, ki bodo morali zagotavljati večjo povezanost gibanja produktivnosti dela in plač ter razmer na lokalnem trgu dela, 2) posodobitev koncepta varnosti zaposlitve s poudarkom na povečanju zaposljivosti in 3) preverjanje sistema socialne varnosti in davkov z vidika spodbujanja delovne aktivnosti (povečanje privlačnosti delovne aktivnosti).

Indeks politike trga dela prinaša mednarodno primerjavo na agregirani ravni. Ponovno vključuje naslednje kazalnike (i) brezposelnost mladih, ii) stopnja zaposlenosti starejših, iii) beg možganov, iv) zaposleni s pogodbami o začasnem delu, v) razširjenost samozaposlovanja, vi) število delovnih ur na teden s polno zaposlitvijo⁶⁸.

Slika 21: Indeks politike trga dela, 2005



Vir: Priloga, 2007 in lastni izračuni.

Tako v letu 2001, kot v letu 2005 dosegajo najboljše dosežke na področju prožnosti trga delovne sile Grčija, Španija in Poljska⁶⁹. Slovenija na tem področju ohranja nadpovprečni uspeh. Luksemburg pa sicer izkazuje najmanjše uspehe, vendar ta ocena ni relevantna zaradi majhnosti te države in s tem povezanih omejitev pri usklajevanju povpraševanja in ponudbe na trgu delovne sile.

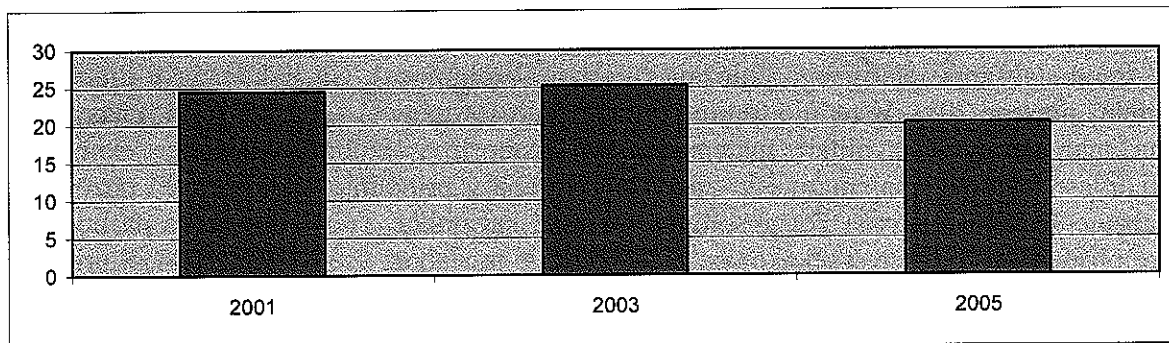
Mednarodna ocena politike – strukturni vidik

⁶⁸ Vsebina kazalnikov je natančno obrazložena v predstudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008 in v prilogi, 2007.

⁶⁹ Indeks politike trga dela za leto 2001 se nahaja v predstudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008.

Indeks različnosti politike trga dela je v letu 2005 nekoliko višji glede na do sedaj opazovane politike, to je 20. Glede na leto 2003 je ta nižji za približno 5 indeksnih točk. Smer delovanja politike je prava, vendar pa se kažejo potrebe po odločnejšem ukrepanju predvsem pri zaposlovanju starejših, povečanju privlačnosti dela, socialne varnosti in usklajenosti potreb.

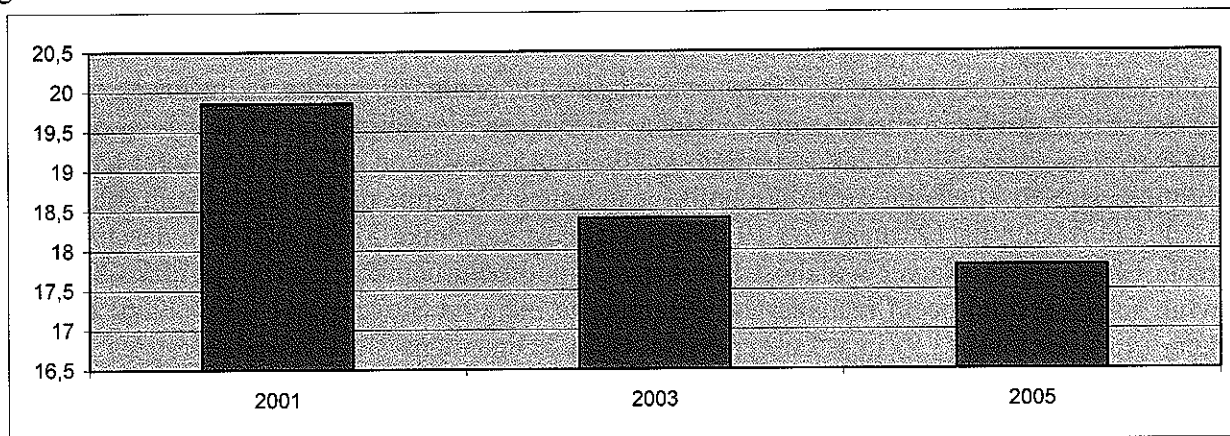
Slika 22: Indeks različnosti –politika trga dela



Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračun

Za parcialno merjenje strukturnih razlik v politiki trga dela smo izbrali primerjavo strukture zaposlenosti po sektorjih (storitve, industrija, kmetijstvo), ki je dober pokazatelj razvojne ravni države nasploh, kajti krepitev storitvenega sektorja zaznamuje današnji čas. Hkrati pa je ta struktura tudi odraz fleksibilnosti trga dela.

Slika 23: Indeks različnosti – struktura zaposlenosti po sektorjih (storitve, industrija, kmetijstvo) glede na EU-15



Vir: Eurostat, 2005 in lastni izračuni

Slovenija se glede na indeks različnosti strukture zaposlenosti po sektorjih dokaj hitro približuje evropski ravni, čeprav je zaenkrat indeks različnosti še relativno visok. In če verjamemo, da se bo sektorska struktura zaposlenih v Sloveniji še naprej približevala strukturi v EU-15, to pomeni, da se bo v Sloveniji potreba po večji fleksibilnosti zaposlenih še povečevala in s tem zmanjševala socialna varnost. Zato je treba ob tem dodati, da bo socialna politika, s svojimi programi in storitvami v prihodnjih letih, odigrala še pomembnejšo vlogo pri zagotavljanju enakih možnosti državljanom.

6.4 Politika izobraževanja

Mednarodna ocena politike – dezagregirana raven

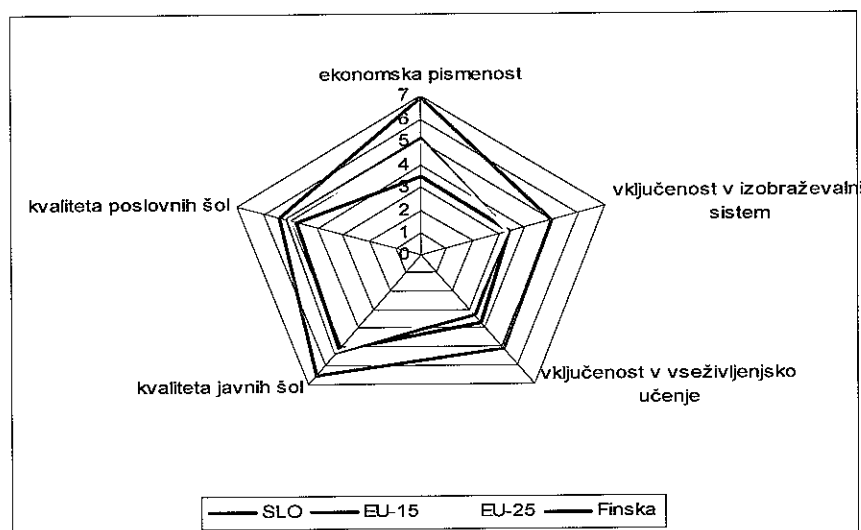
Prvo področje spremljanja politike izobraževanja je izobraženost in znanje. Delež diplomantov na področju znanosti in tehnologije v letu 2005 je približno 10%, kar je malo in pomeni slabost, poleg tega pa je trend slabšanja relativnega položaja (ne tudi absolutnega). Na Irskem in v Franciji na primer ta delež presega 20%. V zadnjo tretjino proučevanih 19 držav (14. oz. 15. mesto) nas uvršča tudi ocena managerjev o kvaliteti matematike in znanosti v izobraževanju ter ekonomski pismenosti. Zlasti kvaliteti matematike in znanosti bo treba v prihodnje nameniti več pozornosti, kajti poslabšuje se tako relativna kot absolutna vrednost kazalnika. Trend dogajanja na področju ekonomske pismenosti ni jasen, vsekakor pa predstavlja le-ta slabost vse od leta 2004. S približno 27% deležem terciarne izobraženosti (v letu 2006) pa se približujemo povprečju EU-15 in trend je vzpodbuden. Še boljše situacijo kaže delež populacije s končano srednješolsko izobrazbo (81,6%), ki pomeni našo prednost, ki prav tako še povečuje. Na tem področju je torej temeljni problem v tem, da se slabosti poglobljajo, čeprav ugotavljamo na drugi strani, da se prednosti povečujejo.

Vključenost v izobraževalni sistem je v Sloveniji srednja (dobrih 20%), s čimer se uvrščamo ravno nad povprečje EU-25, to stanje je bolj ali manj nespremenjeno vse od leta 2001 naprej. Usposabljanje zaposlenih pa predstavlja v celotnem obdobju našo slabost. Na drugi strani smo od leta 2002 naprej v prednosti na področju vse-življenjskega učenja, in v letu 2006 je bilo vanj vključene kar 15% populacije odraslih, kar je 4,5 odstotne točke več od povprečja EU-15. Relativno še precej višja je vseskozi v Sloveniji tudi vključenost žensk v terciarno izobraževanje (57,8%), kar ravno tako pomeni našo prednost (povprečje EU-25 je 55%), ki se s počasnim dviganjem vrednosti kazalnika tudi ohranja.

Brez dobre učinkovitosti izobraževalnega sistema se tudi prednosti visoke vključenosti vanj ne morejo odraziti. Žal slika kvalitete izobraževalnega sistema za Slovenijo ni ugodna, saj nas ocene za leto 2006 uvrščajo v tretjino držav z najnižjo kvaliteto (15. mesto od 19 držav) in torej kažejo na zaskrbljujočo slabost Slovenije. Nekoliko boljša je uvrstitev Slovenije po kvaliteti javnih šol, kjer se v letu 2005 uvrščamo na 12. mesto od 19 držav (vrednost kazalnika 5,1/7) in le dve desetinki pod povprečje EU-15 (5,3). Največja slabost Slovenije na področju učinkovitosti pa je nizka kvaliteta poslovnih šol. Sodeč po oceni managerjev je namreč ta nižja od Slovenije (4,5/7 v 2006) le še na Poljskem (4,3), v Grčiji (3,9) in v Luksemburgu (3,7). Dinamična slika učinkovitosti pa kaže v splošnem pri vseh proučevanih kazalnikih na slabšanje stanja, kar je zelo zaskrbljujoče.

Dezagregirano mednarodno sliko razvoja politike izobraževanja lahko predstavimo tudi v polarnem grafikonu. Le-ta vključuje pet kazalnikov, ki so kasneje vključeni tudi v indeks politike.

Slika 24: Polarni prikaz - dosežki politike izobraževanja, Slovenija, EU15, EU25 in Finska, 2005



Vir: Priloga 2007 in lastni izračuni

V letu 2005 so dosežki politike izobraževanja na Finskem vedno nad povprečnimi dosežki EU. Medtem ko so dosežki Slovenije v splošnem blizu povprečnih dosežkov EU, razen na področju ekonomske pismenosti, in za petino slabši od finskih dosežkov. Kritičnih področij sicer ne prepoznamo, vendar pa se je stanje relativno poslabšalo glede na leti 2001 in 2003 kar na treh od petih področjih, in sicer pri ekonomski pismenosti, vključenosti v izobraževalni sistem in kvaliteti javnih šol⁷⁰.

Mednarodna ocena politike – agregirana raven

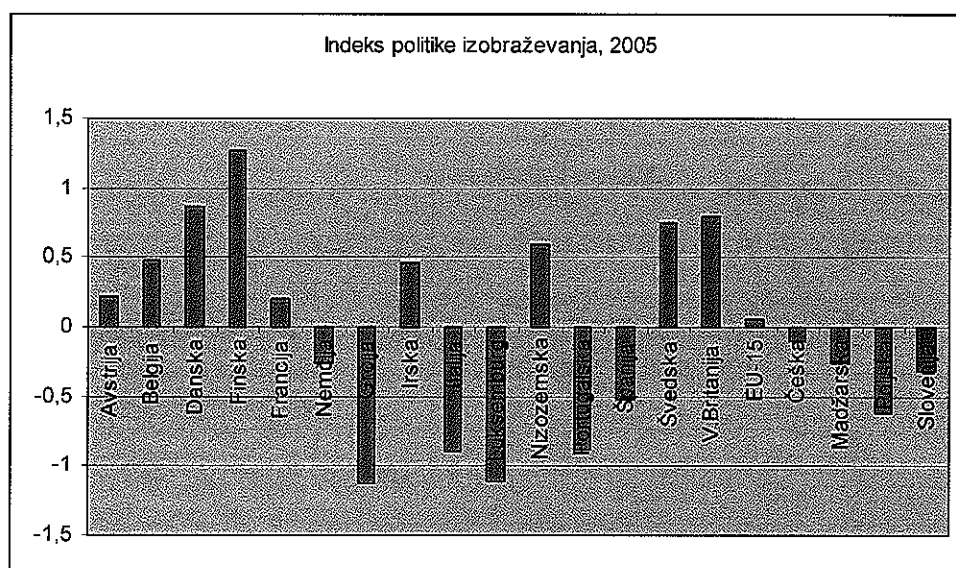
Raven Evropske unije je za področje izobraževalne politike predvsem prostor izmenjave idej in najboljših praks. Skupna izobraževalna politika ne obstoja, primarno odgovornost za razvoj tega področja pa nosijo članice same. Intervencije na področju izobraževanja in usposabljanja se običajno izvajajo v kontekstu širših prioritet, ker so cilji izobraževanja na njihovi najvišji ravni vezani predvsem na ekonomske, socialne in druge rezultate. Politike izobraževanja še zlasti podpirajo vsakega od štirih stebrov Evropske strategije zaposlovanja: izboljšanje zaposljivosti, razvoj podjetništva in ustvarjanje delovnih mest, spodbujanje prilagodljivosti podjetij in njihovih zaposlenih, krepitev politik enakih priložnosti za ženske in moške. Ključni za dinamično, na znanju temelječe gospodarstvo pa so vsekakor izobraževanje, usposabljanje in vseživljenjsko učenje so, saj predstavljajo ključ do kakovostne zaposlitve in dejavnega sodelovanja v družbi.

Indeks politike izobraževanja prinaša mednarodno primerjavo na agregirani ravni. Merjen je z naslednjimi kazalniki (i) vključenost v izobraževalni sistem, ii) vključenost v vse-življenjsko učenje, (iii) kvaliteta javnih šol, iv) kvaliteta poslovnih šol in v) ekonomska pismenost. Trije od teh kazalnikov so anketni dva pa statistična⁷¹.

⁷⁰ Prikaz dosežkov politike izobraževanja za leti 2001 in 2003 se nahaja v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008.

⁷¹ Vsebinska kazalnikov je natančno obrazložena v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008 in v prilogi, 2007.

Slika 25: Indeks politike izobraževanja, 2005



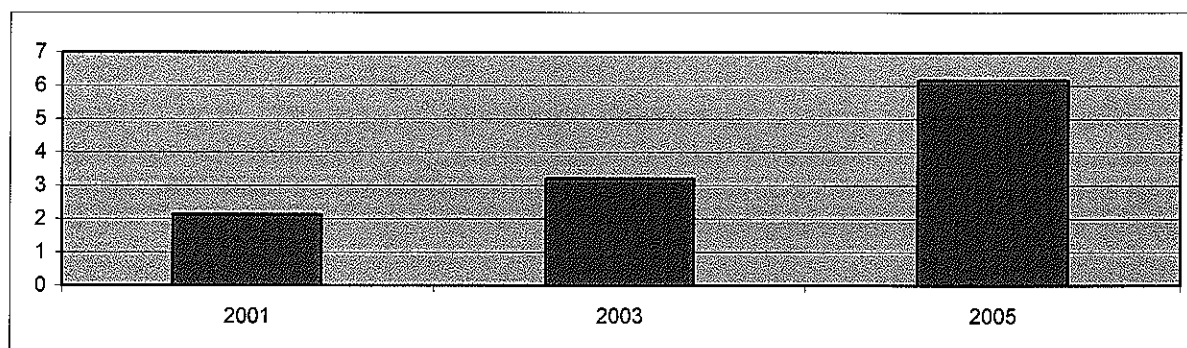
Vir: Priloga, 2007 in lastni izračuni.

V letu 2005 imajo visok indeks politike izobraževanja Finska, Danska, Velika Britanija in Švedska. Zanimivo je, da je Nemčija svoj povprečen položaj iz leta 2001 poslabšala, in podobno velja za Slovenijo. Slovenija je rahlo podpovprečen indeks poslabšala (iz -0,06 v letu 2001 na -0,32 v letu 2005) in relativno glede na druge opazovane države nazadovala⁷².

Mednarodna ocena politike – strukturni vidik

Obseg razlik pri politiki izobraževanja v Sloveniji se od leta 2001 naprej povečuje glede na politike držav EU-15, oziroma struktura slovenske izobraževalne politike se oddaljuje od evropske. Indeks različnosti je sicer nizek, kar pomeni, da so razlike majhne, vendar bo treba v prihodnje ukrepati v drugačni smeri in nekoliko odločneje, da bi se ta politika v smislu dosežkov, vključenosti in učinkovitosti približala evropski.

Slika 26: Indeks različnosti –politika izobraževanja

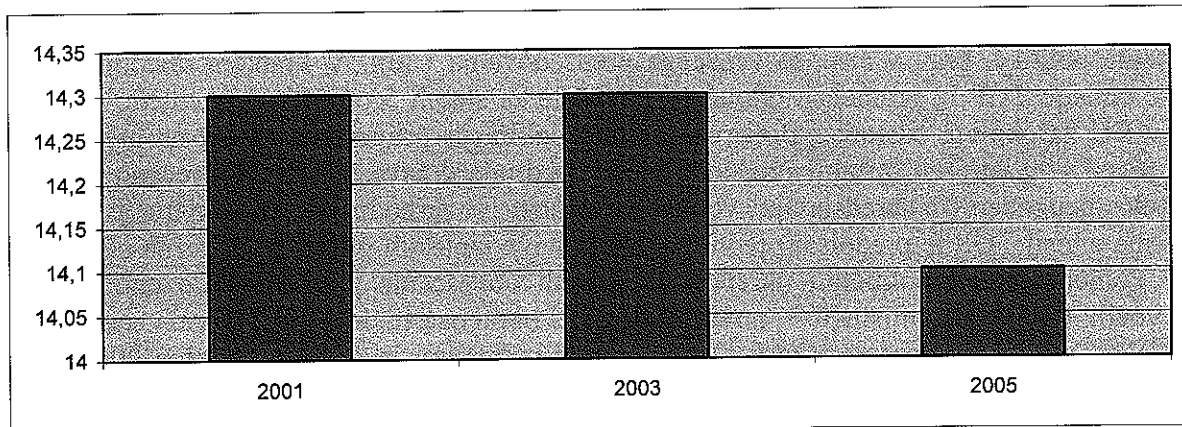


Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračun

⁷² Indeks politike trga dela za leto 2001 se nahaja v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008.

Za dodatno, parcialno merjenje strukturnih razlik v politiki izobraževanja smo izbrali področje sekundarnega izobraževanja. Populacija ljudi s končano srednjo šolo ima zelo verjetno minimalne potrebne kvalifikacije za aktivno vključevanje v družbeno in ekonomsko življenje. Indeks različnosti meri razlike v strukturi oziroma deležu prebivalstva z dokončano srednjo šolo v Sloveniji glede na EU-15. Slovenija se po tem kriteriju le počasi približuje evropski ravni v obdobju 2003-2005.

Slika 27: Indeks različnosti – delež prebivalstva z dokončano srednjo šolo glede na EU-15



Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračuni

6.5 Prometna politika

Mednarodna ocena politike – dezagregirana raven

Prvo področje, ki ga spremljamo v okviru prometne politike je cestna varnost in zastoji. Slovenija sodi med države z največjim številom mrtvih v prometnih nesrečah. V letu 2005 je tako na slovenskih cestah umrlo skoraj 130 ljudi na milijon prebivalcev, kar nas uvršča na tretje mesto med vsemi proučevanimi državami in torej predstavlja našo veliko relativno slabost, in to kljub temu, da se je v obdobju 2000-2005 zmanjšalo število mrtvih za slabih 20% (kajti v drugih državah se število mrtvih zmanjšuje hitreje). Slovenija je majhna, zato je cestni prevoz blaga seveda majhen, toliko bolj pa je zaskrbljavajoče to, da se je v obdobju 2002-2005 le-ta povečal za 66%. V skladu z Resolucijo o prometni politiki RS se neugoden razvoj blagovnega prometa da omiliti s ciljem prevzema večinskega deleža železnic v prevozu blaga v mednarodnem in tranzitnem cestnem prometu. Ocene vzdrževanja in razvoja infrastrukture za Slovenijo v 2006 (4,5/10) pa so podpovprečne (EU-15=6,3) in pomenijo relativno slabost v celotnem proučevanem obdobju.

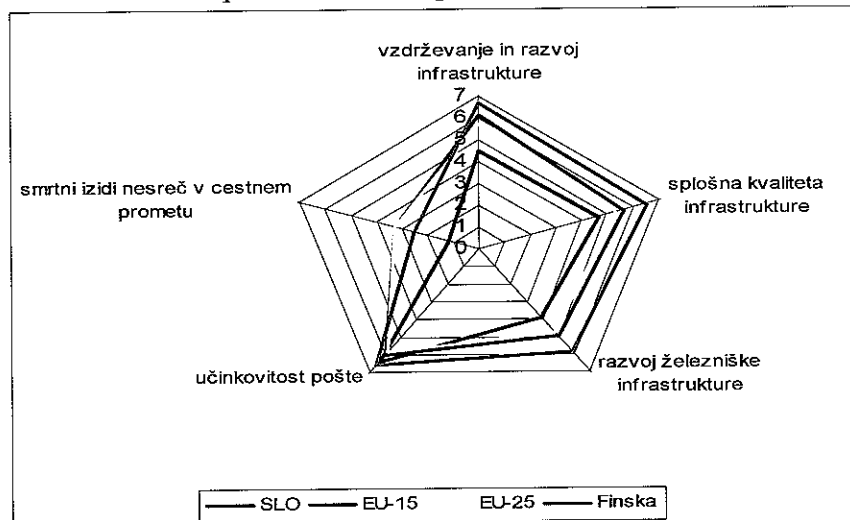
Drugo področje spremljanja politike je vezano na mobilnost. Splošna kvaliteta infrastrukture kot kazalnik mobilnosti je ena izmed relativnih slabosti Slovenije, čeprav se je absolutna vrednost kazalnika v obdobju 2001-2003 izboljšala za 15% in kasneje stagnirala. Po številu avtomobilov pa se Slovenija s 456 avtomobili na 1000 prebivalcev v letu 2004 uvršča blizu povprečja proučevanih držav. Na prvem mestu je Italija s 590 avtomobili, na zadnjem pa Madžarska z 274. Trend naraščanja je prisoten v večini držav (tudi v Sloveniji), zato se naš relativni položaj bistveno ne spreminja.

Naslednje področje, ki ga pokriva prometna politika, je infrastruktura in prometne storitve. Gostota cestnega omrežja spada med slabosti Slovenije in kaže na slabo razvitost infrastrukture, kljub trendu rahlega dvigovanja. Po gostoti železniškega prometa je sicer Slovenija vseskozi v nekoliko boljšem oziroma v povprečnem položaju, vendar pa se v celotnem obdobju 2001-2006 zelo slabo uvrščamo glede na razvitost železniške infrastrukture (3,6/7), ki ponovno predstavlja eno od naših slabosti (povprečje EU-15 je 5,0). Velika slabost Slovenije je tudi stalno nizka kvaliteta infrastrukture zračnega prometa, ki je v letu 2006 ena od najnižjih med proučevanimi državami. Sliko na področju infrastrukture in prometnih storitev popravlja visoka učinkovitost pošte, ki odraža prednost skozi vsa leta.

Zmanjševanje škodljivih vplivov na okolje, zlasti toplogrednih je ena od prioritarnih nalog EU, in tudi prometne politike, prav v času slovenskega predsedovanja Uniji. V kratkem obdobju 2000-2002 so se emisije TGP iz prometa v Sloveniji povečale za slabih 5 odstotkov, medtem ko so se povečale v EU za okoli 2 odstotka. Bolj realno sliko dobimo s primerjavo emisij na prebivalca: Slovenija je s 1.890 kg/preb. v rahli prednosti glede na druge države, vendar kot rečeno je trend razvoja zelo neugoden in predstavlja veliko nevarnost v prihodnosti. V okviru programa zmanjševanja emisij TGP je predpisan redni nadzor sestave izpušnih plinov in ustrezna nastavitvev motorjev. Pomemben del političnih ukrepov pa je tudi obveščanje potrošnikov o emisiji CO₂ motornih vozil. Povprečna emisija CO₂ novih vozil v EU bi po načrtih leta 2012 morala znašati 120 g CO₂/km. Emisije NO_x iz prometa so v Sloveniji med najvišjimi in so se v obdobju 2000-2004 zmanjšale le za 10%, na ravni EU15 pa za slabih 20% oziroma povprečno letno za 5%. Sedanji trendi na področju prometa: naraščanje števila registriranih motornih vozil, umirjanje obnavljanja voznega parka, povečanje deleža motornih goriv z dizelskim motorjem, večje hitrosti, več mestne vožnje, več zastojev, kažejo na dodatno obremenjevanje okolja, zato bodo v prihodnje dobrodošli politični ukrepi za ohranjanje negativne stopnje rasti. Omeniti je treba še, da je prodor dizelskih motorjev v Sloveniji izrazitejši kot v zahodnoevropskih državah, vendar je njihov skupni delež še vedno nižji (predvsem zaradi višje cene). Za porabo energije v prometu ugotavljamo, da je Slovenija v prednosti glede na druge države, vendar se je glede na leto 1995 le-ta povečala do leta 2004 za 14 indeksnih točk in enako na ravni EU-25, na ravni EU-15 pa kar za dobrih 37 indeksnih točk. Ob povečevanju prometa v zadnjem obdobju je prihajalo tudi do izboljšav voznega parka. Vendar povečana motorizacija pomeni sicer večjo mobilnost, pa tudi več zastojev, večjo energetske porabo in več onesnaževanja.

Dezagregirano mednarodno sliko razvoja prometne politike predstavljamo še v polarnem grafikonu. Le-ta vključuje šest kazalnikov, ki so kasneje vključeni tudi v indeks politike.

Slika 28: Polarni prikaz - dosežki prometne politike, Slovenija, EU15, EU25 in Finska, 2005



Vir: Priloga 2007 in lastni izračuni

V splošnem so dosežki prometne politike v EU v letu 2005 ocenjeni ugodno 8raho pod povprečjem EU), z izjemo prometne varnosti, ki je kritična tako v Sloveniji kot na Finskem. Razen pri učinkovitosti pošte, velja da so dosežki Slovenije pod evropskim povprečjem. Kvaliteta splošne infrastrukture se približuje EU25, predvsem zaradi investicij v avtocestni križ. V obdobju 2001-2005 pa je uspela Slovenija stanje na področju prometne politike relativno izboljšati z vseh opazovanih vidikov, razen z vidika varnosti, ki ostaja kritično področje⁷³. Smer delovanja politike je prava, kažejo pa se potrebe po hitrejših spremembah, da bi dosegli povprečje EU, zlasti na področju vzdrževanja in razvoja infrastrukture, kamor sodi tudi železniška infrastruktura.

Tabela 13: Identificirana kritična področja prometne politike

Leto	2001	2003	2005
Kazalnik	Standardizirana vrednost (1-7)		
Smrtni izidi nesreč v cestnem prometu izidom	1,2	1,2	1,2

Mednarodna ocena politike – agregirana raven

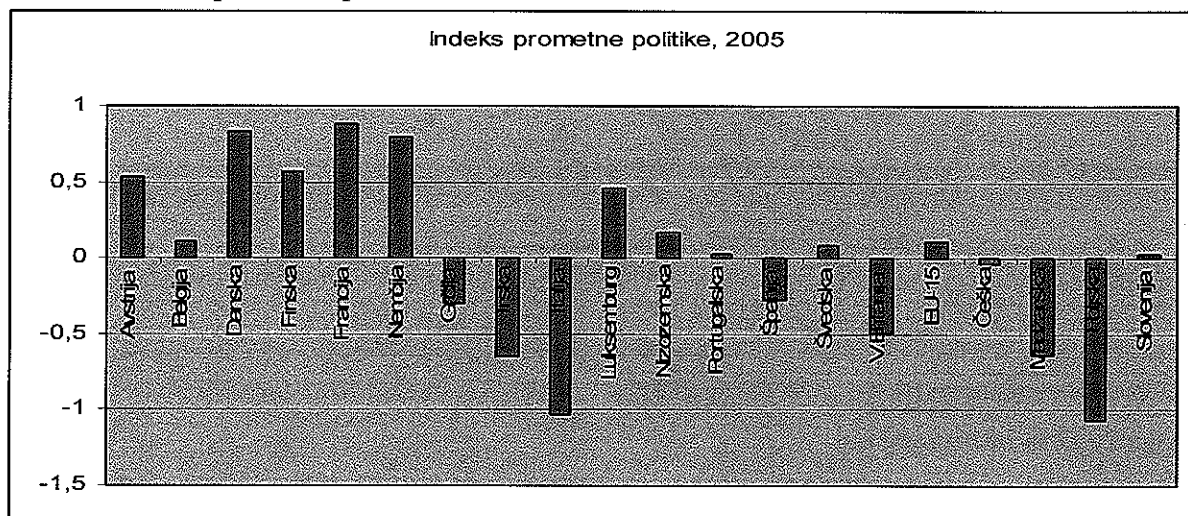
Cilji prometne politike je, da prometni sistemi izpolnjujejo gospodarske, družbene in okoljske potrebe. Učinkoviti prometni sistemi so bistveni za blaginjo posamezne države in Evrope, saj imajo velik vpliv na gospodarsko rast, družbeni razvoj in okolje. Prav tako pa je pomemben tudi promet kot gospodarska panoga. Prometna politika daje smernice za učinkovit in usklajen prometni sistem. Pri tem je treba izhajati iz enotnosti transportnega sistema, ki daje sinergijske učinke in optimalne rezultate le ob usklajenem delovanju vseh transportnih sistemov.

Indeks prometne politike prinaša mednarodno primerjavo na agregirani ravni. Merjen je z naslednjimi kazalniki (i) vzdrževanje in razvoj prometne infrastrukture, ii) splošna kvaliteta

⁷³ Prikaz dosežkov prometne politike za leti 2001 in 2003 se nahaja v predstudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008.

infrastrukture, iii) razvoj železniške infrastrukture, iv) učinkovitost pošte, v) smrtni izidi nesreč v cestnem prometu in vi) število osebnih avtomobilov⁷⁴.

Slika 29: Indeks prometne politike, 2005



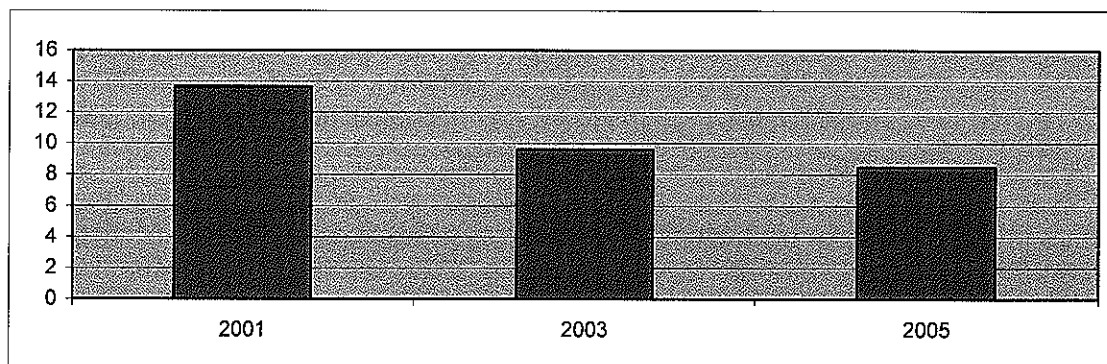
Vir: Priloga, 2007 in lastni izračuni.

V letu 2005 imajo ugodne vrednosti indeksa prometne politike predvsem Francija, Nemčija, Danska, Finska in Avstrija, pri čemer so indeksi precej izenačeni. Na drugi strani so v izjemno slabem položaju glede prometne politike Poljska, Italija, Irska in Madžarska. Slovenija je glede na leto 2001 svoj relativni položaj v družbi opazovanih evropskih držav uspela izboljšati (iz -0,40 v letu 2001 na 0,03 v letu 2005) in celo malenkostno preseči evropsko povprečje, kar nakazuje, da je smer politike ustrezna in učinkovita.

Mednarodna ocena politike – strukturni vidik

Indeks različnosti prometne politike se je v obdobju 2001-2005 znižal za približno 4 indeksne točke in v letu 2005 dosegel nizko vrednost 8, kar kaže na visoko raven harmonizacije prometne politike v Sloveniji z evropskimi. Razlike ostajajo predvsem na račun prometne varnosti in razvitosti infrastrukture.

Slika 30: Indeks različnosti –prometna politika

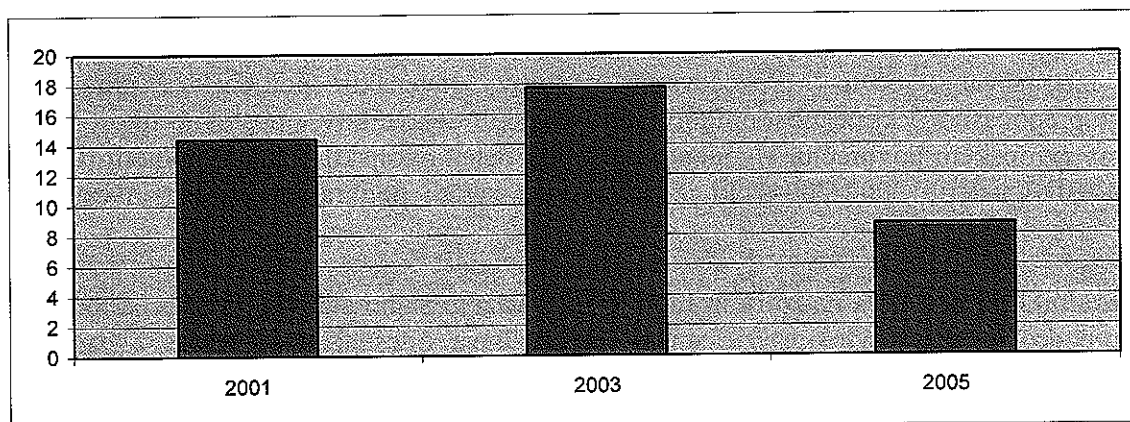


⁷⁴ Vsebina indeksa prometne politike se nahaja v predstavljeni Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008.

Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračun

Pri prometni politiki smo izbrali za parcialno merjenje njenih strukturnih razlik razmerje med železniškimi in cestnimi prevozi. Tudi na tem področju se Slovenija približuje evropski strukturi, kljub neugodni smeri razvoja v obdobju 2001-2003, in s tem tudi večji trajnostni usmerjenosti prometne politike. Razvitejše države namreč povečujejo obseg železniškega prometa. Z ustreznimi ukrepi prometne politike, ki vplivajo na razmerja uporabe prevoznih sredstev se skuša vplivati na okoljske vplive prometa. V splošnem je namreč cestni blagovni prevoz bolj konkurenčen od ostalih oblik prevoza blaga, ker je hitrejši, cenejši, bolj zanesljiv in bolj prilagodljiv.

Slika 31: Indeks različnosti–struktura prevozov (cestni, železniški, rečni) glede na EU-15



Vir: Eurostat, 2005 in lastni izračuni

6.6 Okoljska politika

Mednarodna ocena politike - dezagregirana raven

Varovanje naravnih virov in sistemov je nujen pogoj za trajnostni družbeno-ekonomski razvoj in blaginjo človeka. In ker je okoljska dimenzija sestavni del drugih sfer življenja, je razumljivo, da je področje okoljske politike zelo široko, kompleksno in raznoliko, tako glede na vsebine, kot tudi glede na akterje in politične instrumente. Izziv okoljske politike temelji na prepričanju, da visoki okoljski standardi spodbujajo inovativnost ter poslovne možnosti. Okoljski ukrepi se tako osredotočajo na različne vidike, kot so varovanje kakovosti različnih okoljskih medijev, kot so zrak, voda, tla; nadzor emisij različnih onesnaževal, kot so odpadki, kemične emisije; uravnavanje rabe neobnovljivih virov; številne širše teme, kot so podnebne spremembe, hrup, varstvo biotske raznovrstnosti. Okoljske politike se usmerjajo predvsem na gonilne sile in pritiske, redkeje pa si prizadevajo spreminjati stanje okolja ali vplive na ekosisteme neposredno.

Varovanje kakovosti okoljskih medijev je glavni namen okoljske politike. Na podlagi mednarodne primerjave ugotavljamo, da je strogost okoljske regulative v Sloveniji nizka in kot taka predstavlja našo slabost, relativno boljši pa sta njeni ustaljenost in izvrševanje. To stanje je prisotno v vsem proučevanem obdobju, z izjemo leta 2003. Kljub temu da absolutna vrednost kazalnika strogost okoljske regulative nakazuje trend naraščanja, se relativni položaj Slovenije ne izboljšuje. Drugo problematično področje je kakovost in pokritost z okoljsko infrastrukturo. Delež prebivalstva, ki je oskrbljen z napravami za prečiščevanje odpadnih voda je sicer do leta 2002 precej hitro naraščal (od

18% v 2000 do 33% v 2002), nato pa se je povsem ustalil. Še vedno pa je bil v celotnem obdobju močno pod povprečjem EU-15 (od 85,2% v 2000 do 86,5% v 2005). Priključenost prebivalstva na javno kanalizacijsko omrežje (63%) je prav tako v celotnem obdobju pod povprečjem EU-15. Dejstvo je, da so investicije v komunalno infrastrukturo finančno precej obremenilne, zato se pričakuje njihovo uresničevanje v obdobju do leta 2013 s pomočjo sofinanciranja evropskih sredstev. Zanimivo pa javni izdatki za varstvo okolja niso skromni, prej obratno, in to v celotnem proučevanem obdobju. Prav tako predstavljajo v celotnem obdobju prednost Slovenije tudi okoljski davčni prihodki, ki so z izjemo leta 2005 vsako leto tudi višji. To nakazuje bolj na problem učinkovitega plasiranja sredstev, kot pa na problem njihovega zbiranja.

Integracija okolja v gospodarstvo je drug pomemben vidik spremljanja okoljske politike. Tu velja opozoriti predvsem na relativno zmanjševanje upoštevanja zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja, ki je v letu 2005 pomenilo že relativno slabost Slovenije in na poglobljanje podpovprečnih naporov slovenskih podjetij za ohranjanje ekosistemov (glede na EU), kljub absolutnemu izboljševanju ocen. Povečevanje naporov slovenskih podjetij za ohranjanje ekosistemov je prepočasno. Vključenost dolgoročnih okoljskih dejavnikov v poslovno in projektno planiranje je na evropskem povprečju. Ugoden pa je visok delež okoljskih vlaganj podjetij (0,3 do 0,5% BDP % BDP v letih 2002-2004), ki je pričakovan zaradi podhranjenosti teh investicij v preteklosti.

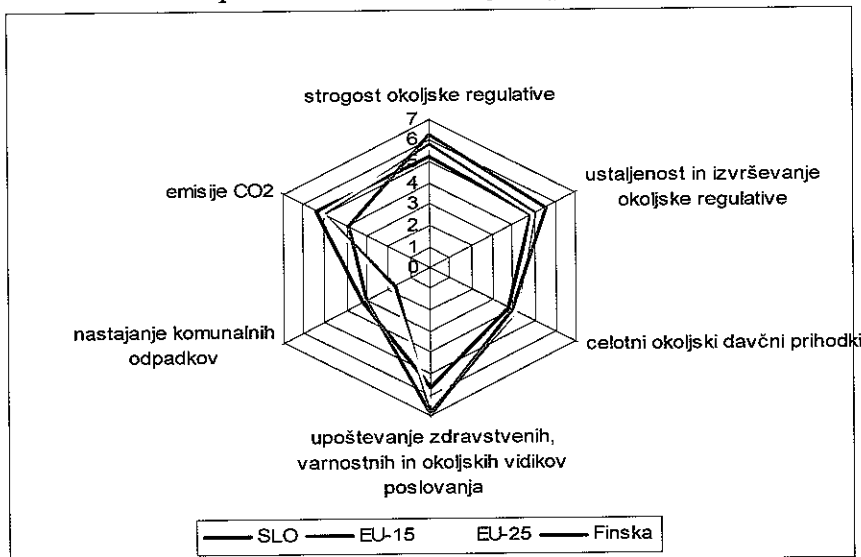
Kontekstni kazalniki na področju nadzora in monitoringa kažejo slabo statično mednarodno sliko, predvsem na področju izpostavljenosti urbanega prebivalstva onesnaženosti zraka z ozonom, izpostavljenosti prašnim delcem ($40,6 \mu\text{g}/\text{m}^3/\text{preb.}$, EU-15: $25,5 \mu\text{g}/\text{m}^3/\text{preb.}$) in pri emisijah žveplovega dioksida na prebivalca ($27,1\text{kg}/\text{preb.}$). Slabost na prvem in zadnjem področju je prisotna v celotnem proučevanem obdobju. Absolutna vrednost emisij SO_2 sicer izkazuje jasen trend upadanja (od $49,6 \text{ kg}/\text{preb.}$ v 2000 na $27,1 \text{ kg}/\text{preb.}$ v 2004), kar pa ne zadostuje za izboljšanje našega relativnega položaja, saj je takšen trend prisoten tudi v drugih državah. Kar se tiče izpostavljenosti prašnim delcem je le-ta slabost v zadnjih dveh letih, problematično pa je hitro slabšanje relativnega položaja. Na drugi strani je v celotnem proučevanem obdobju stanje relativno ugodnejše pri emisijah CO_2 na prebivalca. Kljub temu je zaskrbljujoče, da te emisije od leta 2002 dalje ne upadajo, ampak celo naraščajo. Stanje je ugodno tudi pri količini zbranih komunalnih odpadkov na prebivalca ($423 \text{ kg}/\text{preb.}$), ki je precej pod povprečjem EU-15 ($567 \text{ kg}/\text{preb.}$) Absolutna vrednost kazalnika se je najprej močno zmanjšala (iz $513 \text{ kg}/\text{preb.}$ v 2000 na $407 \text{ kg}/\text{preb.}$ v 2002), za tem pa pričela ponovno počasi naraščati. Nekoliko slabše je stanje na področju odloženih komunalnih odpadkov, kjer se Slovenija s 330 kg na prebivalca sicer še vedno uvršča bolje od povprečja EU-15 ($221 \text{ kg}/\text{preb.}$), vendar pa za nas ne predstavlja prednosti, oziroma v obdobju 2002-2004 predstavlja celo slabost. Kar se tiče količine odpadkov je stanje pričakovano, saj sodobna potrošniška družba v Sloveniji še ni dosegla nivoja v EU-15. Treba pa je zato biti bolj pozoren prav v teh časih, da ne bo potrošništvo povečalo odpadke do ali preko povprečne evropske ravni. Hkrati se že kažejo potrebe tudi po boljšem gospodarjenju z odpadki in manjšem odlaganju. Napoved za prihodnost torej ni najugodnejša, zlasti ob dohitevanju razvitejših držav in njihove potrošnje.

Varstvo narave in prostorsko načrtovanje je še eno pomembno področje okoljske politike. V proučevanem obdobju se je delež zavarovanih območij v Sloveniji močno povečal. Med tem ko je bilo leta 1999 v Sloveniji zavarovanih le 5,5% površine, je ta delež do leta 2004 narasel na 11,4%, kar je zelo spodbudno, kljub temu da nas to še vedno uvršča pod povprečje (EU-15=14,0). Veliko slabost Slovenije predstavlja v proučevanem obdobju 2000-2003 ekološki odtis ($3,4$ globalnih ha/preb.), ki je nižji le na Poljskem ($3,3$ globalne ha/preb.) in močno zaostaja za vodilnimi državami (Finska – 7,6, Švedska – 6,1, Danska – 5,8). Slabost Slovenije v letu 2006 predstavlja tudi dokaj

velik vpliv urbanizacije na izčrpavanje ekonomskih virov. Ocenjujemo, da bo gospodarjenje z naravnim kapitalom v prihodnje v Sloveniji velik izziv za politiko.

Dezagregirano mednarodno sliko razvoja okoljske politike lahko prikažemo tudi v polarnem prikazu. Le-ta vključuje šest kazalnikov, ki ustrezajo tehničnim zahtevam tovrstne predstavitve.

Slika 32: Polarni prikaz - dosežki okoljske politike, Slovenija, EU15, EU25 in Finska, 2005



Vir: Priloga 2007 in lastni izračuni

Okoljska politika v Sloveniji v letu 2005 dosega ugodne dosežke, to je primerljive s povprečjem EU, regulativa je v veliki meri usklajena z evropsko. Nobeno področje ne presega meje kritičnosti. Finska ima pri dosežkih okoljske politike napram povprečju EU rahle prednosti. Glede na leto 2001⁷⁵ je Slovenija tudi v ugodni poziciji pri emisijah ogljikovega dioksida⁷⁶. V letu 2005 je uspela Slovenija glede na leto 2001 relativno izboljšati stanje na vseh področjih okoljske politike, razen na področju zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja. Nobeno področje ni kritično. Smer delovanja politike je prava, kažejo pa se potrebe po večjem okoljskem nadzorovanju podjetij in sprejemanju ukrepov za povečanje trajnostne potrošnje oziroma spreminjanju netrajnostne potrošnje v trajnostno.

Tabela 14: Identificirana kritična področja okoljske politike⁷⁷

Leto	2001	2003	2005
Kazalnik	Standardizirana vrednost (1-7)		
Emisije CO2	1,8		

Pri okoljski politiki lahko v obdobju 2001-2005 identificiramo kot kritične le emisije ogljikovega dioksida v letu 2001. Netrajnostna potrošnja se povečuje. Usklajenost z evropsko okoljsko

⁷⁵ Polarna prikaza okoljske politike za leti 2001 in 2003 se nahajata v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008.

⁷⁶ Pretvorba vrednosti v lestvico 1-7 upošteva minimum in maksimum vzorca – tokrat je prišlo do bistvenih sprememb vrednosti v vzorcu. Luksembourg kot najslabša država po tem kriteriju je glede na leto 2001 za dobro četrtno povečala emisije. Slovenija je v letu 2005 presegla z emisijami CO2 najboljše uvrščeno Švedsko za dobrih 40%.

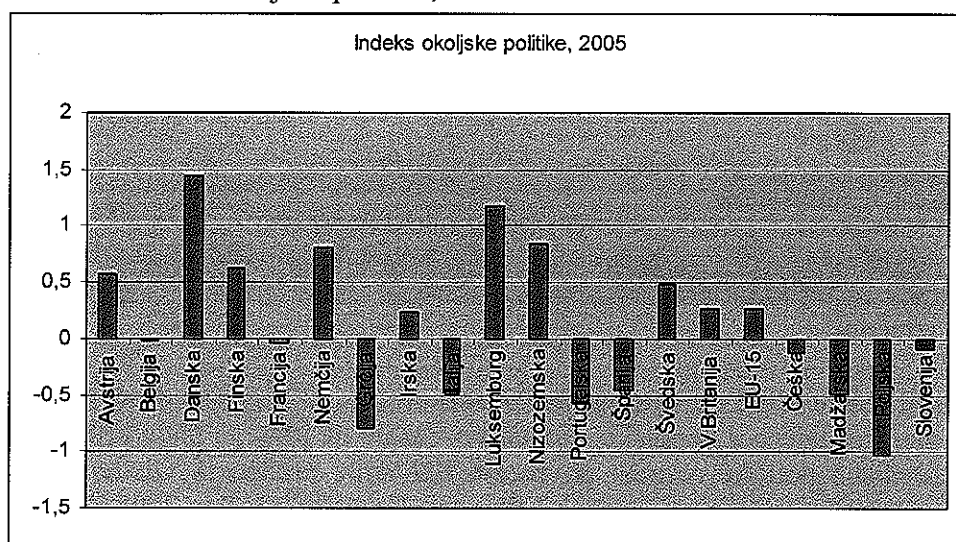
⁷⁷ Slabe Erker et al: Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, IER, 2008.

regulativo je visoka. Smer delovanja politike je prava, kažejo pa se potrebe po večjem okoljskem nadzorovanju podjetij in sprejemanju ukrepov za povečanje trajnostne potrošnje oziroma spreminjanju netrajnostne potrošnje v trajnostno.

Mednarodna ocena politike - agregirana raven

Indeks okoljske politike prinaša mednarodno primerjavo na agregirani ravni. Vključuje naslednje kazalnike (i) strogost okoljske regulative, ii) ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative, iii) celotni okoljski davčni prihodki, iv) upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja, v) emisije CO₂ na prebivalca in vi) nastajanje komunalnih odpadkov. V letu 2005 je bil indeks okoljske politike za Slovenijo -0,09, kar je 0,14 indeksne točke več kot v letu 2001 in torej bliže povprečju opazovanih držav.

Slika 33: Indeks okoljske politike, 2005



Opomba: emisije CO₂ na prebivalca se nanašajo na leto 2004.

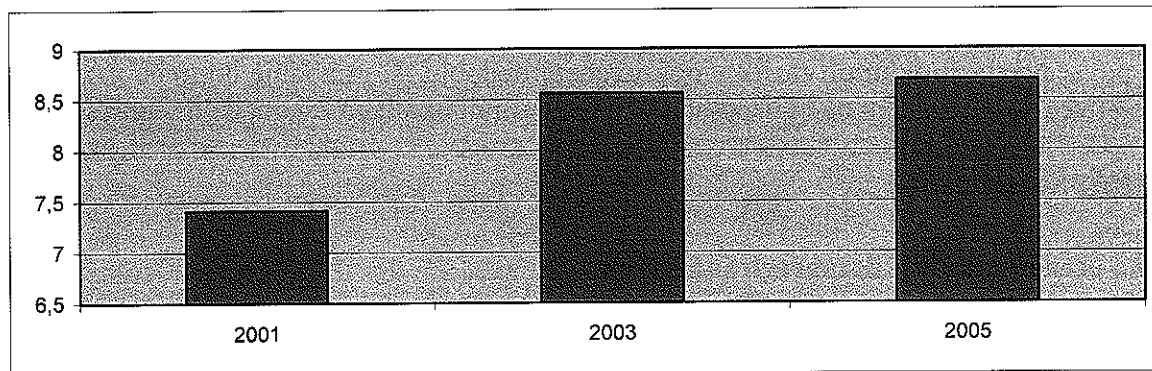
Vir: Priloga, 2007 in lastni izračuni.

Poenotena okoljska zakonodaja je torej v letu 2005 že prinesla rezultate, ki se kažejo v približevanju indeksov posameznih držav. Danska sicer še vedno močno presega ostale države, za njo pa je cela vrsta držav s podobnim in ugodnim stanjem okoljske politike, to so Luksembourg, Nizozemska, Nemčija, Finska, Avstrija in Švedska. Tudi Slovenija je v opazovanem obdobju svoj relativni položaj izboljšala tako, da je le-ta blizu povprečja EU-15, čeprav še vedno pod njim.

Mednarodna ocena politike –strukturni vidik

Indeks različnosti okoljske politike je bil najnižji v letu 2001, to je pod 7,5 kar kaže na izjemno usklajenost te politike z evropskimi. S širjenjem nove evropske okoljske zakonodaje so se pojavile nove zahteve, ki jih Slovenija očitno težje uresničuje, to je z višjimi stroški. Zato se je v obdobju do leta 2005 ta indeks povečal za dobro indeksno točko, vendar še vedno ostaja nizek. V prihodnje bo treba paziti, da se razlike ne bi več povečevale in da bi uspešneje implementiral okoljsko zakonodajo.

Slika 34: Indeks različnosti –okoljska politika

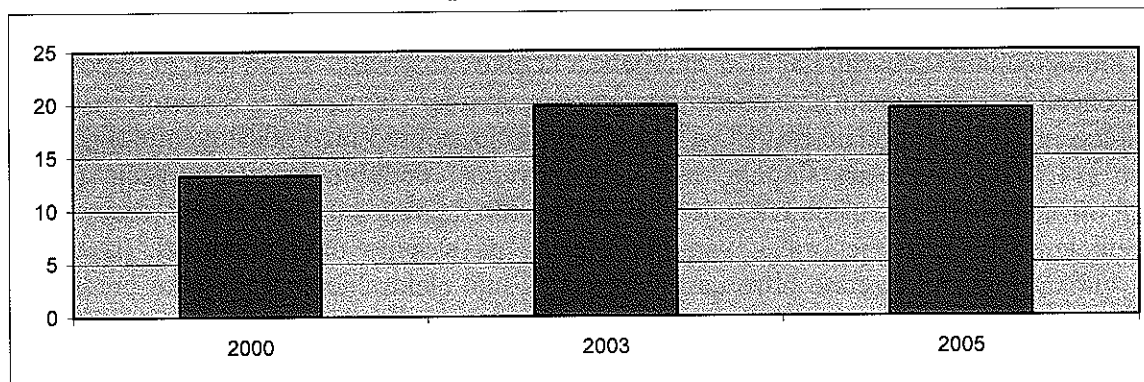


Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračun

Za parcialno merjenje strukturnih razlik v okoljski politiki smo izbrali primerjavo deleža predelanih komunalnih odpadkov v nastalih. Komunalni odpadki so večinoma odpadki iz gospodinjstev in podobni odpadki iz drugih virov, kot so lokali in trgovine. Odlaganje je način končne oskrbe za tiste odpadke, ki jih ni mogoče predelati ali drugače koristno izrabiti. S spodbujanjem ukrepov za snovno in energetske izrabo odpadkov država vpliva na zmanjšanje odloženih količin odpadkov. Poleg ukrepov na strani ponudbe pa ima država na voljo še ukrepe za zmanjšanje nastajanja odpadkov, kot je ozaveščanje, na strani povpraševanja, ki spet vplivajo na znižanje količine odloženih odpadkov. S primerjavo stopenj rasti nastalih odpadkov (povprečno letno zmanjšanje za 3,8% v obdobju 2000-2004) in odloženih odpadkov (povprečno letno zmanjšanje za 3,9% v obdobju 2000-2004) je mogoče sklepati, da je Slovenija v zadnjih letih nekoliko uspešnejša pri ukrepih na strani produkcije kot pri tistih na strani potrošnje. Zato je pričakovati prave učinke različnih politik in z njimi strukturne spremembe v gospodarstvu z zakasnitvijo

V najrazvitejših državah EU-15 se količina odloženih komunalnih odpadkov zmanjšuje, predvsem na račun večje snovne in energetske izrabe odpadkov. Slovenija je s 330 kg odloženih odpadkov na prebivalca nad evropskim povprečjem. Indeks različnosti je relativno visok (blizu 20) in se je v obdobju 2001-2003 močno povečal, predvsem na račun večje potrošnje (nastalih odpadkov), medtem ko je ostal v obdobju 2003-2005 praktično nespremenjen. To pomeni, da naraščajoči potrošnji ne sledijo ukrepi za predelavo odpadkov oziroma za boljšo izrabo potenciala odpadkov. Kot rečeno, pa je pričakovati prave učinke različnih politik in z njimi strukturne spremembe v gospodarstvu z zakasnitvijo.

Slika 35: Indeks različnosti - delež predelanih komunalnih odpadkov v nastalih glede na EU-15.



Vir: priloga IER, 2007 in lastni izračuni

V splošnem so strukturne razlike okoljske politike v Sloveniji glede na EU-15 majhne. Opazen pa je problem prepočasnega odzivanja okoljske politike na probleme hitrega povečevanja potrošnje. Prav to je razlog povečevanja strukturnih razlik v opazovanem obdobju. V prihodnje bo treba paziti, da se razlike ne bi več povečevale in da bi uspešneje implementirali okoljsko zakonodajo v prakso.

6.7 Energetska politika

Mednarodna ocena politike – dezagregirana raven

Zanesljivost oskrbe z energijo je ključno področje energetske politike. Neto uvoz energije v porabi je v Sloveniji v letu 2004 (52%) manj kot odstotno točko višji od povprečja EU-15 (51, 1%) in tudi spremembe v dinamiki se ne zaznavajo. Energetska odvisnost je slabost Slovenije (in EU). Razen premoga nimamo drugih fosilnih goriv, hidroenergetski potenciali pa so še predvsem na Savi in Soči. Ob naraščanju potrošnje bo oskrba v prihodnje odvisna predvsem od zadostnosti presežkov v svetu in cene zanje. Relativno zelo slaba je v celotnem proučevanem obdobju ocena kvalitete dobave električne energije, ki jo spremlja tudi ves čas relativno nizka ocena učinkovitosti in zadostnosti energetske infrastrukture (le-ta je 20% nižja od povprečja EU). Problemi povezani s kvaliteto dobave električne energije so postali pomembnejši v zadnjem času s široko uporabo raznolike elektronske opreme. Določena minimalna nihanja v voltaži in frekvenci so sprejemljiva, večja nihanja pa lahko povzročajo probleme odjemalcem. Za razvoj gospodarstva in kvaliteto življenja je zato pomembno, da vlada z ustrežno energetske politiko in dosledno regulativo zagotavlja kvalitetno dobavo električne energije, ustrežno pričakovanjem in specifikacijam. Na področje učinkovitosti in zadostnosti energetske infrastrukture pa lahko država vpliva z regulativo, javnimi izdatki predvsem na področju OVE in učinkovite rabe energije ter preko lastništva v energetskih podjetjih (proizvodnja, prenos, distribucija). V letu 2004 je bil sprejet Nacionalni energetski program kot podlaga za načrtovanje dolgoročnih ciljev na tem področju.

Naslednje pomembno področje energetske politike je učinkovita raba energije. Energetska intenzivnost je v Sloveniji zelo visoka in kot taka za nas predstavlja pomembno slabost, kljub rahlemu nižanju (od 341,6 kgoe/1000 EUR v 2000 na 320,5 kgoe/1000 EUR v 2005). Zmanjševanje količin surovin in energije, ki jih uporabljamo pri proizvodnji dobrin in storitev zmanjšuje obremenjevanje okolja in povečuje gospodarsko produktivnost in konkurenčnost. Razvojno usmerjena energetska politika zahteva učinkovitost pri proizvodnji energije (znižanje razmerja med porabo končne energije in primarno energijo), znižanje energetske intenzivnosti in spremembe potrošniških navad. Nadalje, je po ocenah managerjev, prioritizacija energetske učinkovitosti s strani vlade nizka. Tudi doseganje energetske učinkovitosti je del energetske politike, povezano pa je z razvojem obnovljivih virov energije, novimi tehnologijami in ustrežno fiskalno ter cenovno politiko. Po ambicioznem scenariju naj bi se energetska učinkovitost v EU-25 do leta 2020 povečala za 29%⁷⁸. Končna potrošnja električne energije v gospodarstvu je v letu 2005 v Sloveniji rasla zelo hitro, saj močno presega povprečno rast EU-15 (0,12%), večjo stopnjo rasti od Slovenije (6,2%) pa ima le Irska (11,4%). Povprečna stopnja rasti v opazovanem obdobju je bila največja prav v Sloveniji, t.j. 40%. Končna potrošnja energije v predelovalnih dejavnostih v Sloveniji torej narašča mnogo hitreje kot v EU. To je pričakovan trend glede na stopnjo naše razvitosti, pa vendar nezaželen z vidika trajnosti. Izredno hitro naraščanje potrošnje električne energije tako predstavlja veliko slabost Slovenije in pritisk na okolje.

Cene energentov (zemeljski plin, električna energija) v Sloveniji so praviloma nižje od povprečnih cen v EU. Od leta 2002 naprej je v Sloveniji razviden trend počasnega naraščanja cen električne

⁷⁸ COM (2003) 739

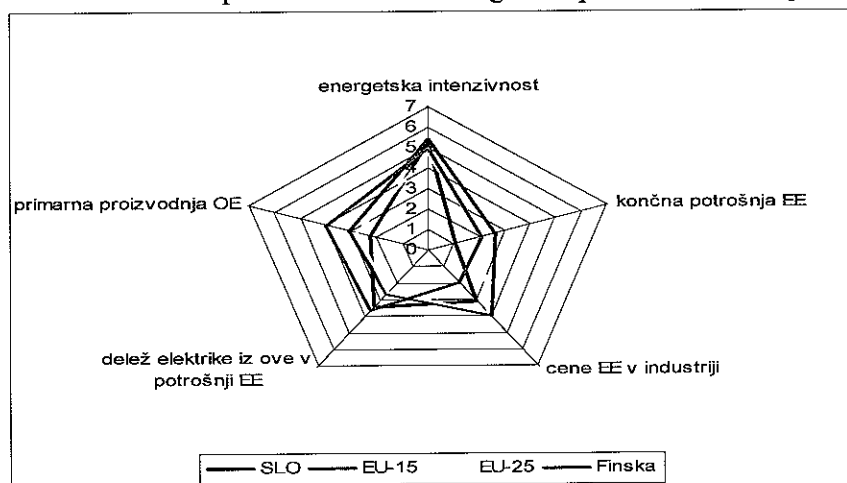
energije v industriji (od 0,059 EUR/kWh v 2002 do 0,075 EUR/kWh v 2007). Kljub temu se v tem obdobju Slovenija pomika proti repu držav, saj cene v drugih državah naraščajo še hitreje (EU-15 iz 0,062 EUR/kWh v 2002 na 0,084 EUR/kWh v 2007). Pri cenah zemeljskega plina za industrijo je od leta 2004 naprej vidno v Sloveniji hitrejše naraščanje (iz 4,0 EUR/GJ na 7,3 EUR/GJ) in posledično tudi sprememba položaja iz zadnjega – 16. mesta v 2004 na 13. mesto v 2007, pri čemer je podoben trend naraščanja razviden tudi v EU-15. Cene zemeljskega plina za gospodinjstva v Sloveniji od leta 2002 dalje prav tako narašča (od 7,3 EUR/GJ na 10,75 EUR/GJ). Podoben trend je razviden tudi v EU-15 (od 8,4 EUR/GJ – 12,2 EUR/GJ), vendar pa se je relativen položaj Slovenije kljub temu nekoliko spreminjal, in sicer od 10. do 13. mesta. Pomembno je, da dajejo cene pravilne signale proizvajalcem in odjemalcem, istočasno pa morajo pokrivati tudi polne ekonomske stroške proizvodnje, uporabe, distribucije in seveda tudi eksterne stroške. Neustrezno oblikovanje cen je ovira za projekte učinkovite rabe energije, ter investicije v nove vire in tehnologije rabe obnovljivih virov.

Razvoj obnovljivih virov energije je prav tako izjemno pomembno področje energetske politike. Delež elektrike iz OVE v celotni potrošnji električne energije je v letu 2006 v Sloveniji relativno visok (33,6) in predstavlja pomembno prednost Slovenije pred večino drugih držav EU v celotnem proučevanem obdobju. Še vedno nadpovprečna (0,22% SLO, 0,14% EU-15) je primarna proizvodnja obnovljive energije, ki pa za nas ne predstavlja relativne prednosti, saj nas v obdobju 2000-2005 uvršča v sredino proučevanih držav EU (11%-14%). Slovenija je imela v letu 2005 22-odstotni delež obnovljive energije v skupni proizvodnji primarne energije, predvsem gre za biomaso in hidroenergijo. V opazovanem obdobju je ta delež narasel za dobrih 25 odstotnih točk.

Zmanjšanje emisij TGP je ena od prioritarnih nalog EU prav v času slovenskega predsedovanja Uniji. Slovenija sodi v letu 2004 po zmanjšanju emisij TGP rahlo pod povprečje EU-15. Od cilja pa smo bili takrat oddaljeni za 7 indeksnih točk. Indeks ogljikove intenzivnosti energetske porabe (glede na leto 1995) je v Sloveniji v letu 2002, za katerega so na voljo zadnji podatki, še vedno visok in kaže na relativno slabost. Vsebnost ogljika v potrošenih gorivih je sicer nižja kot leta 1995 (indeks 97,5), vendar so bile druge države precej uspešnejše pri zmanjševanju vsebnosti ogljika v gorivih.

Dezagregirano mednarodno sliko razvoja energetske politike prikazujemo še v polarnem grafikonu. Le-ta vključuje pet istih kazalnikov, ki so kasneje vključeni tudi v indeks politike.

Slika 36: Polarni prikaz - dosežki energetske politike, Slovenija, EU15, EU25 in Finska, 2005



Vir: Priloga 2007 in lastni izračuni

V letu 2005 so dosežki energetske politike v Sloveniji rahlo slabši od povprečnih dosežkov EU25, stanje pa je kritično kar se tiče rasti končne potrošnje električne energije v gospodarstvu in primarne proizvodnje obnovljive energije. Cene električne energije v industriji so usklajene z evropskimi. Zanimivo pa je, da Finska ne izstopa iz evropskega povprečja, le da plačujejo industrijski porabniki električne energije na Finskem nižje cene glede na EU. Primerjava stanja v letu 2005 glede na stanje v letu 2001 pokaže, da se je v EU poslabšalo stanje na področju obnovljivih virov energije, deloma zaradi večje potrošnje energije deloma pa zaradi premajhnih aktivnosti na strani povečanja OVE⁷⁹. Tudi v Sloveniji je delež primarne proizvodnje obnovljive energije ostal nespremenjen, medtem ko delež električne energije iz OVE zmanjšuje, pa vendar je nad evropskim povprečjem. Slovenija je naredila velik korak na področju energetske intenzivnosti.

Tabela 15: Identificirana kritična področja energetske politike

Leto	2001	2003	2005
Kazalnik	Standardizirana vrednost (1-7)		
Stopnja rasti končne potrošnje električne energije	1,0	1,1	1,1
Primarna proizvodnja obnovljive energije	3,0	2,9	2,2

Spremembe na področju energetske politike se v splošnem dogajajo izredno počasi, sicer pa je smer delovanja prava. Kažejo pa se potrebe po večjem poudarku omejevanja potrošnje končne energije oziroma povečanju energetske učinkovitosti.

Mednarodna ocena politike – agregirana raven

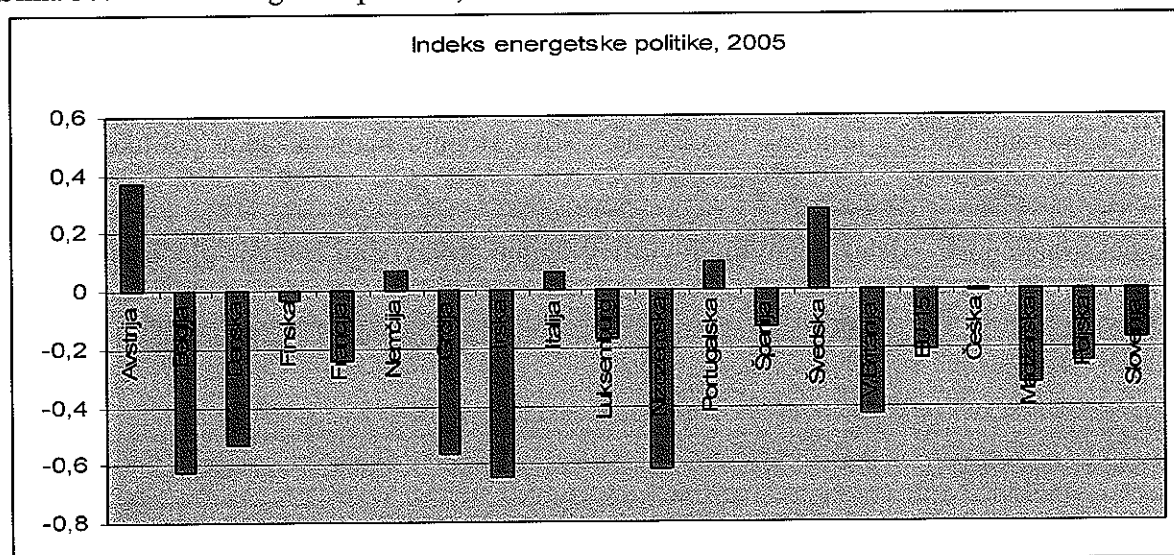
Energetska politika je javna politika delovanja na področjih, ki zadevajo oskrbo z energijo: pridobivanje energije iz virov energije, pretvarjanje energije, prenos energije, shranjevanje energije, trgovanje z energijo. Ne nazadnje se energetska politika ukvarja tudi z rabo energije, predvsem z možnostjo vplivanja na rabo energije. Energija je področje, ki ni opredeljeno kot skupno področje z Rimsko pogodbo in njenimi revizijami (Maastricht in Amsterdam), vendar pa sta izvajanje skupne okoljske politike EU ter zavedanje usodne soodvisnosti držav pri oskrbi z energijo, posebej uvozna odvisnost, pripeljala do stanja, ko se energetska politiko izvaja kot skupno politiko EU. Energetska politika je eno od najbolj reguliranih področij, vloga Evropske komisije pa je izredno pomembna. Stališče, da je energija strateško pomembna surovina, je osnovna smernica evropske energetske politike.

Indeksa energetske politike prinaša mednarodno primerjavo na agregirani ravni. Merjen je z naslednjimi kazalniki (i) energetska intenzivnost, ii) končna potrošnja električne energije – gospodarstvo, iii) cena električne energije v industriji, iv) delež elektrike iz OVE v celotni potrošnji električne energije, v) primarna proizvodnja obnovljive energije⁸⁰.

⁷⁹ Prikaz dosežkov energetske politike za leto 2001 se nahaja v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008.

⁸⁰ Vsebina indeksa energetske politike se nahaja v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008

Slika 37: Indeks energetske politike, 2005



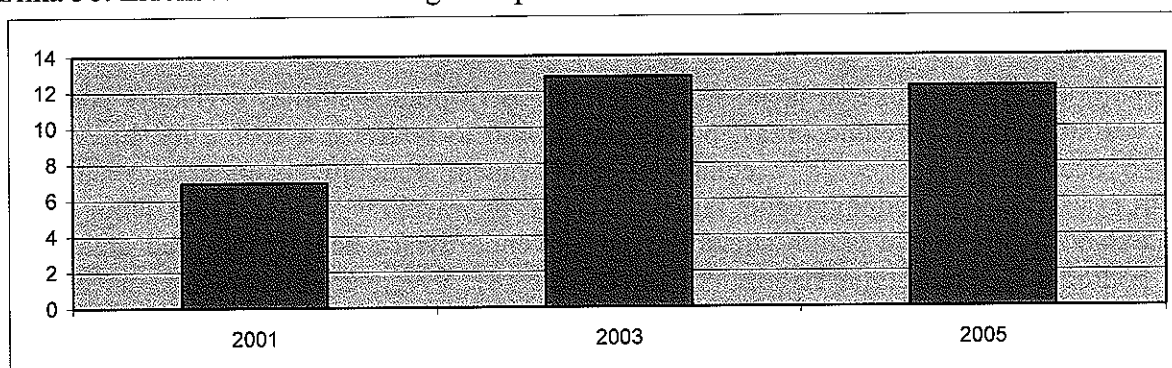
Vir: Priloga, 2007 in lastni izračuni.

Najvišji indeks energetske politike dosežata v letu 2005 Avstrija in Švedska. V izjemno slabem položaju pa so Irska, Belgija, Nizozemska, Grčija in Danska. Slovenija se glede uspešnosti energetske politike rangira nekoliko višje kot druge nove članice EU, še vedno pa je ocena politike podpovprečna. Primerjava indeksov energetske politike za leti 2001 in 2005 pokaže, da se situacija po državah ohranja, saj se spremembe na tem področju dogajajo počasi in v petletnem obdobju niso zaznane⁸¹.

Mednarodna ocena politike – strukturni vidik

Indeks različnosti energetske politike kaže na oddaljevanje slovenske energetske politike od evropske, predvsem v obdobju 2001-2003. Takrat se je indeks različnosti povečal za približno 6 indeksnih točk. V splošnem je indeks okoli 12 še vedno nizek, vendar pa trend ni obetaven. Kažejo se potrebe predvsem po intenziviranju ukrepov za učinkovitejšo rabo energije, zmanjšanje potrošnje električne energije in povečanje učinkovitosti infrastrukture.

Slika 38: Indeks različnosti – energetska politika

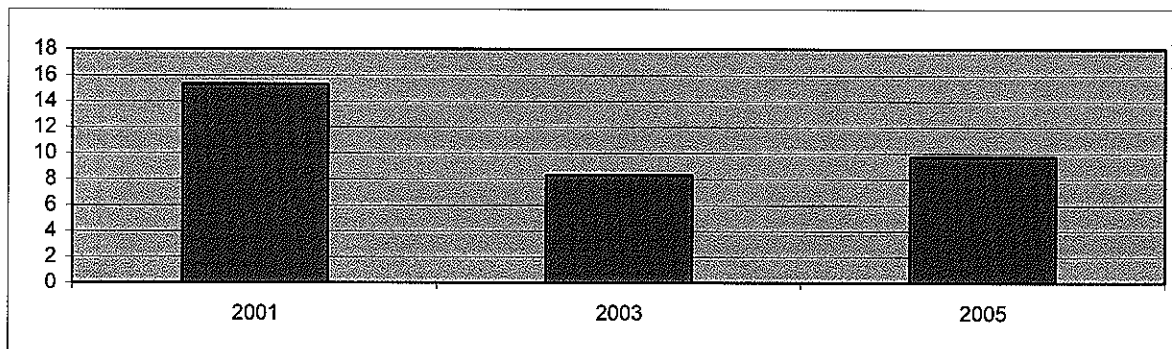


Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračun

⁸¹ Indeks energetske politike za leto 2001 se nahaja v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008

Za parcialno merjenje strukturnih razlik v energetske politiki smo izbrali primerjavo strukture oziroma deleža obnovljivih virov (vode, veter, geotermalna in sončna energija, energija biomase) v proizvodnji energije v Sloveniji in EU-15. Tokrat izjemoma se indeks interpretira v korist Slovenije in pomeni, da Slovenija prehiteva EU v tem pogledu. Indeks malenkostno niha, kar je povezano tudi z naravnimi razmerami. Indeks je nizek in kaže na visoko stopnjo harmonizacije politike na tem področju.

Slika 39: Indeks različnosti – delež obnovljivih virov v skupni proizvodnji energije glede na EU-15



Vir: Eurostat, 2005 in lastni izračuni

6.8 Politika informacijsko komunikacijskih tehnologij

Mednarodna ocena politike – dezagregirana raven

E-inkluzivnost je eno od ključnih področij politike IKT. Slovenija se v letu 2006 po deležu posameznikov, ki imajo internetni dostop doma (41%), uvršča nekoliko pod evropsko povprečje (EU-15=45%), vendar pa to področje za nas ne predstavlja slabosti. Delež je v obdobju 2004-2006 hitro rasel, to je za 15 odstotnih točk. Podobno sliko kaže tudi dostop gospodinjstev do interneta (54% Slovenija in EU-15). Kljub temu, da je delež narasel iz 47% v 2004 na 54% v 2006, se je naš položaj poslabšal (iz 6. na 9. mesto), kar ni dober obet. Po ocenah managerjev je dokaj povprečen tudi uspeh vlade pri spodbujanju ITK (Slovenija=4,3/7, EU-15=4,4/7). Spodbudno pa je, da je naš položaj v prav zadnjem proučevanem letu najugodnejši. Prednost Slovenije pa predstavljajo naročniki mobilne telefonije, saj jih je bilo v letu 2005 88 na 100 prebivalcev, kar nas uvršča na 5. mesto med 16 državami. Dinamična slika razkriva izredno hiter porast naročnikov v zadnjem obdobju (iz 77 v 2002 na 88 v 2005).

Naslednje področje IKT politike so javne storitve in varnost. Uporaba storitev e-vlade v podjetjih Slovenijo v 2006 uvršča v sredino držav, po tem ko je bilo to področje v letih 2003 in 2004 še kritično. Po ocenah managerjev je v celotnem proučevanem obdobju zakonodaja, vezana na uporabo IKT v Sloveniji podpovprečno razvita, vendar pa zaenkrat za nas kljub temu še ne predstavlja slabosti. Po številu varnih strežnikov se Slovenija uvršča neposredno pred države, za katere to področje že predstavlja slabost (12. mesto od 18). S 95 varnimi strežniki na milijon prebivalcev močno zaostajamo za vodilnimi državami (Danska=614, Velika Britanija=560, Irska=416, Nizozemska=413,...). Kljub temu, da se število varnih strežnikov na milijon prebivalcev v Sloveniji v celotnem proučevanem obdobju precej povečuje (od 49 v 2000 na 95 v 2006), pa se relativni položaj Slovenije slabša (od 8. mesta na 12. mesto).

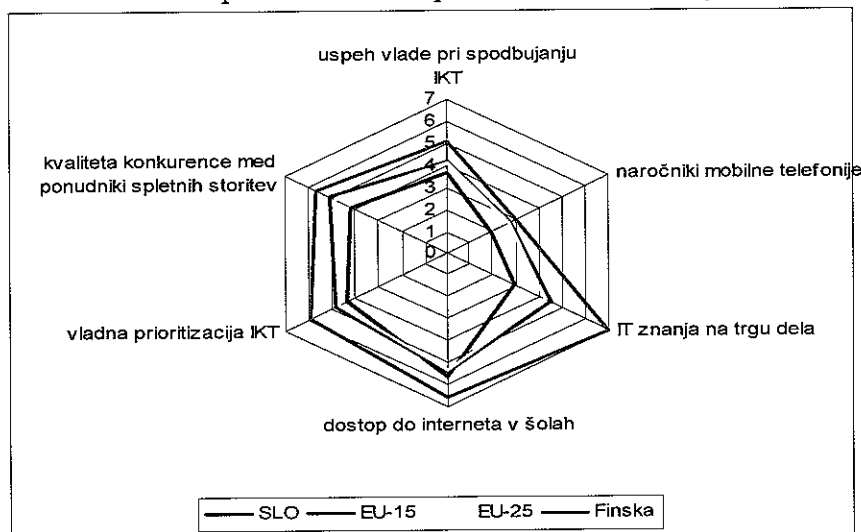
Znanje in delo: Razpoložljivost IT znanj na trgu dela se v Sloveniji izboljšuje, vendar pa prepočasi. IT znanja na trgu dela še vedno predstavljajo za Slovenijo slabost, saj po ocenah managerjev niso dovolj razpoložljiva (Slovenija 6,7/10, EU-15 7,7/10). Po deležu podjetij, ki ima dostop do interneta

ima Slovenija relativno prednost, saj se nahajamo 2 odstotni točki nad povprečjem EU-15. Trend je bil najprej ugoden (iz 93% v 2004 na 96% v 2005), potem pa je prišlo do stagnacije, ob nadaljevanju katere bo naša prednost ogrožena. Dostop do interneta v šolah pa za nas ne predstavlja ne slabosti ne prednosti, saj nas vseskozi uvršča na sredino proučevanih držav.

Spodbujanje IKT kot gospodarskega sektorja in interoperabilnost je zadnje področje IKT, ki ga spremljamo s kontekstnimi kazalniki. Izdatki za informacijsko komunikacijske tehnologije kot delež BDP so se v Sloveniji od leta 2003 do 2005 konstanto zviševali (od 1,8 na 2%). Kljub temu predstavljajo za Slovenijo pomembno slabost, saj se še vedno uvrščamo v tretjino držav z najmanjšimi izdatki ter precej pod povprečje EU-15 (3,1%). Ker pa povprečje ne izkazuje jasnega trenda rasti, imamo ob nadaljnji rasti dobre možnosti za to da se mu približamo. Vladna prioritizacija IKT predstavlja v celotnem proučevanem obdobju še eno slabost Slovenije (kljub nihanju), saj je po ocenah managerjev med najnižjimi v EU. Ukinitev Ministrstva za informacijsko družbo v letu 2004 zagotovo ni vplivala na trend naklonjenosti vlade IKT. Prav tako je po anketah nizka tudi kvaliteta konkurence med ponudniki spletnih storitev, ki nas sicer umešča tudi v zadnjo tretjino proučevanih držav in torej predstavlja še eno slabost na področju spodbujanja IKT. Vendar pa dinamična slika razkriva nekoliko bolj optimistično stanje, saj se naš relativen položaj konstantno izboljšuje (iz 18. mesta v 2001 na 13. mesto v 2006), kar je dober obet za odpravo slabosti. V zadnjem času se obseg konkurence na tem področju povečuje. V začetku leta 2006 je bilo registriranih 54 operaterjev kableskega dostopa (vodilni med njimi Telemach), 5 operaterjev fiksnega brezžičnega dostopa in 17 operaterjev xDSL dostopa (vodilni Siol).

Dezagregirano mednarodno sliko razvoja politike IKT lahko predstavimo tudi v polarnem grafikonu. Le-ta vključuje šest istih kazalnikov, ki so kasneje vključeni tudi v indeks politike.

Slika 40: Polarni prikaz - dosežki politike IKT, Slovenija, EU15, EU25 in Finska, 2005



Vir: Priloga 2007 in lastni izračuni

V letu 2005 ima na vseh opazovanih področjih politike IKT Finska najboljše dosežke, zlasti očitni so dosežki na področju IT znanj na trgu dela. Slovenija je s svojimi dosežki zelo blizu povprečja EU, zaostaja pa z IT znanji na trgu dela, kjer je položaj kritičen. Področje informacijsko komunikacijskih tehnologij je namreč v zadnjih letih zelo hitro napredovalo, število strokovnjakov

pa se temu ni enako hitro prilagodilo. Prav tako je relativno kritičen obseg naročnikov mobilne telefonije⁸².

Tabela 16: Identificirana kritična področja politike IKT⁸³

Leto	2001	2003	2005
Kazalnik	Standardizirana vrednost (1-7)		
IT znanja na trgu dela	5,5	1,0	2,9
Naročniki mobilni telefonije	5,5	4,2	1,9

Napram Finski so dosežki politike IKT v Sloveniji v grobem slabši za tretjino. V obdobju 2001-2005 je politika IKT v Sloveniji nazadovala, merjeno s šestimi kontekstnimi kazalniki. Tudi relativni uspeh politike v Sloveniji glede na Finsko je slabši, kajti v letu 2001 smo dosegali 72% njihovih dosežkov, v letu 2005 pa le še 67%. Spodbujanje IKT s strani vlade in ustvarjanje pogojev za vzpostavitev konkurence na tem področju, ter seveda prilagajanje izobraževalnih sistemov novim potrebam na trgu dela so temeljne naloge politike IKT v prihodnje. Glede na to, da gre za politiko, ki jo pokriva več ministrstev, se zdi da bo treba več naporov vložiti v povezovanje na tem področju.

Mednarodna ocena politike – agregirana raven

Informacijsko komunikacijske tehnologije pokrivajo širok spekter storitev, aplikacij, tehnologij, opreme, programske opreme. Te tehnologije radikalno spreminjajo socialne, kulturne in ekonomske strukture z ustvarjanjem novega obnašanja usmerjenega k informacijam, znanju, delu, itd.. Glede na velik potencial za rast IKT sektorja je nujno oblikovanje politike IKT in prilagoditev obstoječih politik novemu razvoju. Prav zato so bile različne pobude glede informacijske družbe v EU povezane v enotno evropsko pobudo i2010 - Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje, ki presega sektorske meje in je vezana na Lizbonsko strategijo za rast in delovna mesta. Ključni izzivi za IKT politiko se v EU nanašajo na vsebino in storitve, e-vključitev in državljanstvo, javne storitve, znanje in delo, IKT kot gospodarski sektor, skupna uporabnost, zaupanje in varnost ter izkoriščanje IKT za poslovanje.

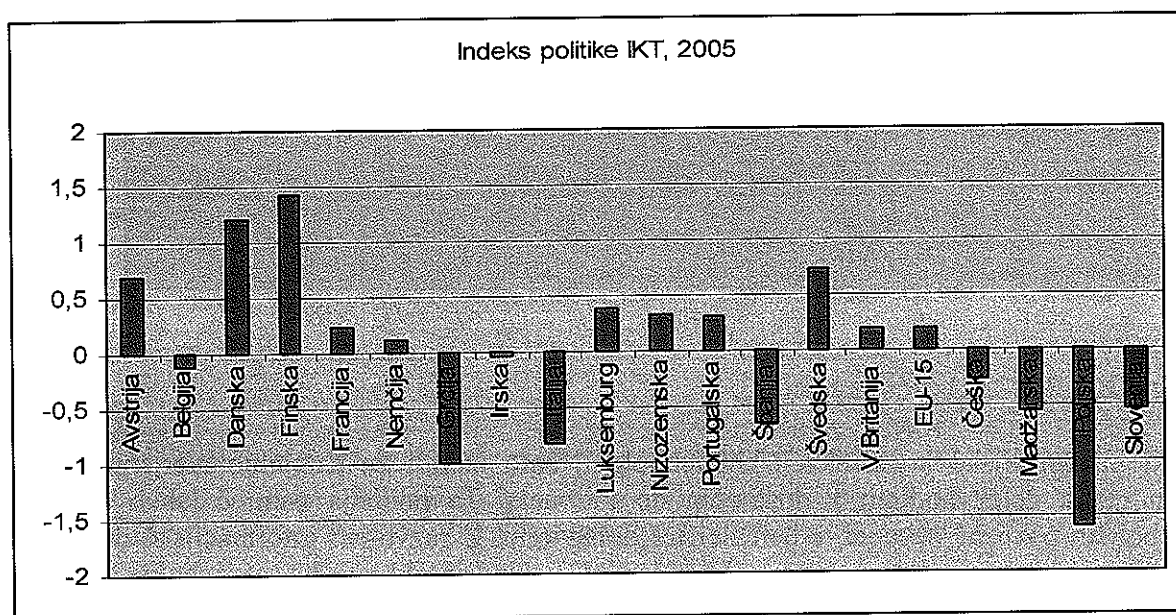
V skladu z zgornjim pojmovanjem politike in njenih izzivov v prihodnosti smo oblikovali indeks politike informacijsko komunikacijskih tehnologij, ki vključuje ustrezne kazalnike, glede na razpoložljivost podatkov za 19 držav. Z indeksom politike IKT izpeljemo mednarodno primerjavo politike na agregirani ravni. V indeks so vključeni naslednji kazalniki (i) uspeh vlade pri spodbujanju IKT, (ii) naročniki mobilne telefonije, (iii) IT znanja na trgu dela, (iv) dostop do interneta v šolah, (v) vladna prioritizacija IKT in (vi) kvaliteta konkurence med ponudniki spletnih storitev. Statistični podatki so na tem področju nepopolni, ker je spremljanje razvoja po državah zelo različno. Zato je v indeks vključen le en statistični kazalnik, preostali pa so anketni⁸⁴.

⁸² Pretvorba na lestvici 1-7 upošteva minimum in maksimum vzorca – tokrat je prišlo do bistvenih sprememb vrednosti v vzorcu. Poljska kot najslabša država po tem kriteriju je glede na leto 2001 trikrat izboljšala vrednost, Luksembourg kot najboljša država po tem kriteriju pa je izboljšala vrednost dvakrat. Slovenija je v letu 2005 dosegla 50% najbolje uvrščene države. Sicer pa je absolutno stanje enako kot leta 2003

⁸³ Slabe Erker et al: Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, IER, 2008.

⁸⁴ Vsebina indeksa politike IKT se nahaja v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008

Slika 41: Indeks politike IKT, 2005



Vir: Priloga, 2007 in lastni izračuni

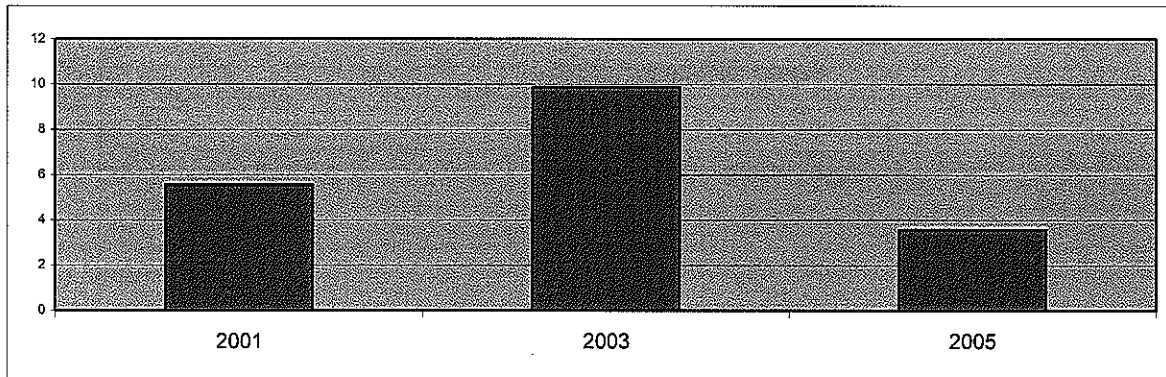
Primerjava indeksov po državah v letu 2005 kaže, da so najuspešnejše v politiki IKT skandinavske države: Finska, Danska in Švedska. Njim sledijo še Avstrija, Luksembourg in Nizozemska. Indeks kaže na podpovprečno uspešnost politike IKT v mediteranskih državah. Vse opazovane nove članice EU imajo podpovprečni uspeh politike IKT in tudi Slovenija zaostaja za evropskim povprečjem (indeks 2005 = -0,55). Slovenija v obdobju 2001 – 2005 ni bistveno izboljšala svojega položaja v relativnem smislu (indeks 2001 = -0,61)⁸⁵.

Mednarodna ocena politike – strukturni vidik

Kljub temu, da se je politika IKT v obdobju 2001-2003 oddaljila od evropske, je globalni trend uvajanja e-politike širom EU ugodno vplival tudi na Slovenijo. Do leta 2005 je indeks različnosti padel za dobrih 6 indeksnih točk in tako ostal na zavidljivi vrednosti 3, kar pomeni izredno visok nivo harmonizacije med politikami informacijskih tehnologij. Lahko bi dejali, da je prav na tem področju prišlo do največje politične in programske skladnosti, kljub prej identificiranim kritičnim področjem.

⁸⁵ Indeks politike IKT za leto 2001 se nahaja v predštudiji Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik, 2008

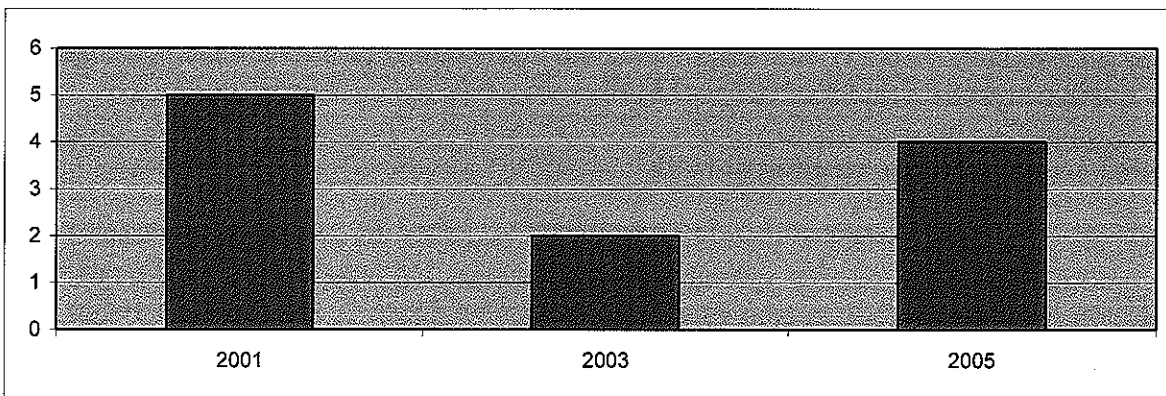
Slika 42: Indeks različnosti –politika informacijsko komunikacijskih tehnologij



Vir: Priloga IER, 2007 in lastni izračun

Pri politiki informacijsko komunikacijskih tehnologij smo izbrali za parcialno merjenje njenih strukturnih razlik delež podjetij z dostopom do interneta. Ta podjetja namreč lahko koristijo možnosti boljših povezav s kupci, odjemalci ter dobavitelji. Z razvojem informacijske družbe se spreminja gospodarska struktura s povečevanjem IT sektorja, hkrati pa se izboljšujejo tudi podjetniški pogoji (elektronskega bančništva ali elektronske javne uprave in druge elektronske komunikacije). Indeks različnosti na tem področju je izjemno nizek (4 v letu 2005), kar kaže na doseganje evropskih normativov. Ob tem pa je treba opozoriti, da zgolj povečevanje informacijskih tehnologij ne privede do multiplikativnih učinkov v gospodarstvu in iz tega vidika Slovenija še vedno beleži zaostanek za EU-15.

Slika 43: Indeks različnosti – delež podjetij z dostopom do interneta glede na EU-15



Vir: priloga IER, 2007 in lastni izračuni

7 SKLADNOST IN POVEZANOST RAZVOJNIH POLITIK

Pri proučevanju gospodarsko-socialno-okoljskih pojavov naletimo na problem njihove medsebojne odvisnosti in povezanosti. Seveda niso vsi pojavi med seboj povezani, čeprav bi po vsebini mogli odvisnost pričakovati. Prav tako obstajajo primeri nesmiselnih povezav⁸⁶.

V našem primeru nas zanimajo povezave med izbranimi kazalniki znotraj posamezne politike in med politikami, z namenom spremljati usklajenost in povezanost politik. Teoretično in v skladu z evropskimi političnimi smernicami, veljajo enake ali podobne povezave za celotno evropsko regijo. Zato v izračunih upoštevamo range posameznih držav za leto 2005. »Rang je v ozki zvezi z

⁸⁶ Blejec, 1961, str. 295

vrednostjo znaka. Večji vrednosti [v smislu razvitosti, konkurenčnosti] ustreza večji rang in obratno. To lastnost rangov s pridom uporabljamo tudi pri proučevanju korelacije med pojavi. Razvrstimo enote po velikosti po obeh koreliranih znakih in enotam pripišemo rang, enkrat po prvem, drugič po drugem znaku. Če sta proučevana znaka v ozki pozitivni povezavi, se rangi obeh znakov med seboj precej dobro ujemajo... Če je med pojavoma majhna povezava ali je sploh ni, pa med rangi ni nobene zveze. Če je med znakoma x in y povezava tesna, je tesna tudi med rangoma. Če pa je povezava rahla ali je sploh ni, moremo to opaziti tudi na rangih.» (Blejec, 1961, str. 340).

Prej omenjeno lastnost rangov »... izkoriščamo in izračunavamo koeficient korelacije iz rangov namesto iz osnovnih podatkov⁸⁷. [Ta omogoča natančno oceno povezanosti dveh pojavov]. Če število enot ni preveliko, je izračunavanje korelacije ranga znatno enostavnejše kot izračunavanje Pearsonovega korelacijskega koeficienta r_{xy} .⁸⁸ V našem primeru nas zanimajo povezave med dvema kazalnikoma za niz 19-tih držav iz vzorca.

Koeficient korelacije ranga izračunavamo po Spearmanovem obrazcu:

$$R^2 = 1 - \frac{6 \sum d^2}{n^3 - n}$$

»Pri tem je ... $\sum d^2$ = vsota kvadratov razlik med rangoma za oba znaka [in n = število držav v vzorcu]«⁸⁹.

Vrednost Spearmanovega koeficienta korelacije ranga je med -1 in +1. Kadar je vrednost R^2 bliže +1 ali -1, se statistično značilna korelacija interpretira kot močna. Popolna pozitivna korelacija je torej +1 in popolna negativna korelacija je -1⁹⁰.

Kadar imamo opraviti z velikim številom koeficientov uporabimo splošno, najenostavnejšo interpretacijo: (i) koeficienti večji od +0,67 oz. manjši od -0,67 kažejo na močno povezavo; (ii) koeficienti med +0,34 in +0,66 oz. -0,34 in -0,66 kažejo na srednje močno povezavo in (iii) koeficienti med 0 in +0,33 oz. med 0 in -0,33 kažejo na šibko povezavo⁹¹.

Prednosti Spearmanovega korelacijskega koeficienta napram Pearsonovem korelacijskem koeficientu so, da: predpostavka normalne porazdelitve ni potrebna; zmanjša učinek ekstremnih vrednosti, kar je ena izmed hib navadnega korelacijskega koeficienta in omogoča razširitev preučevanja korelacije tudi na nekatere nenumerične znake⁹².

⁸⁷ Blejec, 1961, str. 340

⁸⁸

Indeks korelacije pri linearni korelaciji se imenuje Pearsonov koeficient korelacije (r_{xy}), ki se izračuna po obrazcu:

$$r_{xy} = \frac{\frac{1}{n} \sum (x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sigma_x \cdot \sigma_y},$$

kjer je števec ulomka kovarianca oziroma povprečen produkt odklonov x in y od ustreznih aritmetičnih sredin x in y , imenovalac pa produkt obeh standardnih odklonov (Blejec, 1961, str. 313).

Pearsonov korelacijski koeficient je enakoreden Spearmanovem korelacijskem koeficientu, le da se prvi izračunava na vrednostih, drugi pa na rangih. Ker se izračunavata iz različnih podatkov, njune vrednosti niso popolnoma enake, vendar so v večini primerov razlike majhne.

⁸⁹ Blejec, 1961, str. 340

⁹⁰ Vir: <http://www.geographyfieldwork.com/SpearmanRank.htm>.

⁹¹ Močnost povezav v korelacijskih matrikah narašča s tonom senčenja.

⁹² Cann, 2002

Rezultat opisanega postopka so matrike korelacijskih koeficientov, prikazane v nadaljevanju, ki prinašajo informacije o povezanosti kazalnikov znotraj posamezne politike in med politikami. Povezave se nanašajo na leto 2005 in zato je izbor ustreznih kazalnikov pogojen s podatki v tem letu⁹³. Za oblikovanje matrik korelacijskih koeficientov med kazalniki različnih politik smo izbrali po 3 kazalnike iz vsake politike na podlagi predhodnega testiranja močnosti povezav.

7.1 Skladnost ukrepov razvojnih politik navznoter

Tabela 17: Korelacijska matrika za izbrane kazalnike politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti, 2005

		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8
1.1	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	1,000 ,017	,540* ,017	,925** ,000	,714** ,001	,574* ,010	,698** ,001	,802** ,000	,718** ,001
1.2	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,540* ,017	1,000 ,079	,412 ,079	,389 ,099	,418 ,075	,382 ,106	,814** ,000	,340 ,154
1.3	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,925** ,000	,412 ,079	1,000 ,004	,632** ,004	,489* ,033	,570* ,011	,719** ,001	,716** ,001
1.4	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,714** ,001	,389 ,099	,632** ,004	1,000 ,065	,432 ,065	,670** ,002	,504* ,028	,718** ,001
1.5	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,574* ,010	,418 ,075	,489* ,033	,432 ,065	1,000 ,429	,193 ,429	,560* ,013	,379 ,110
1.6	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,698** ,001	,382 ,106	,570* ,011	,670** ,002	,193 ,429	1,000 ,008	,591** ,008	,754** ,000
1.7	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,802** ,000	,814** ,000	,719** ,001	,504* ,028	,560* ,013	,591** ,008	1,000 ,019	,532* ,019
1.8	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,718** ,001	,340 ,154	,716** ,001	,718** ,001	,379 ,110	,754** ,000	,532* ,019	1,000 ,000

*Korelacija je statistično značilna pri 5% stopnji tveganja., **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja.

Močne statistično značilne povezave se kažejo med naslednjimi pari kazalnikov:

1. Razpoložljivost tveganega kapitala - Dostop do kreditov (0,925)
2. Razpoložljivost tveganega kapitala - Število dovoljenj potrebnih za ustanovitev podjetja (0,714)
3. Razpoložljivost tveganega kapitala - Omejitve za tuje lastništvo (0,698)
4. Razpoložljivost tveganega kapitala - Administrativne ovire za ustanavljanje podjetij (0,718)
5. Razpoložljivost tveganega kapitala - Učinkovitost proti-monopolne politike (0,802)
6. Spodbujanje možnosti za intenziviranje lokalne konkurence - Učinkovitost proti-monopolne politike (0,814)
7. Dostop do kreditov - Učinkovitost proti-monopolne politike (0,719)
8. Dostop do kreditov - Administrativne ovire za ustanavljanje podjetij (0,716)
9. Število dovoljenj potrebnih za ustanovitev podjetja - Administrativne ovire za ustanavljanje podjetij (0,718)
10. Omejitve za tuje lastništvo - Administrativne ovire za ustanavljanje podjetij (0,754)

Pri parih kazalnikov politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti so vse močne statistično značilne povezave pozitivne. Pogoji financiranja podjetniške dejavnosti (razpoložljivost tveganega

⁹³ Oznake kazalnikov so navedene v tabeli 7.

kapitala ali dostop do kreditov) visoko korelirajo s proti-birokratskimi ukrepi (zmanjšanje števila dovoljenj za odprtje podjetja, odprava administrativnih ovir, omejitve za tuje lastništvo). Medtem ko učinkoviti ukrepi protimonopolne politike visoko korelirajo s spodbujanjem možnosti za intenziviranje lokalne konkurence.

Za Slovenijo ugotavljamo, da se povečuje razpoložljivost virov financiranja (dostop do kreditov; letna stopnja rasti je 10,3% in razpoložljivost tveganega kapitala; letna stopnja rasti je 3,2%), medtem ko se kriteriji na področju ukrepov zmanjševanja administrativnih ovir, spodbujanja lokalne konkurence in protimonopolne politike zaostrejujejo in jim v Sloveniji s težavo sledimo (letne stopnje rasti: -0,76%; -0,5% in 0%). Da bi povečali usklajenost politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti je zato nujno okrepiti ukrepe za zmanjšanje administrativnih ovir.

Tabela 18: Korelacijska matrika za izbrane kazalnike raziskovalno tehnološko razvojne politike, 2005

		2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	2.10	2.11	2.12
2.1	Korelacijski koeficient	1,000	,423	-,468*	,579**	,554*	,212	,621**	,730**	,586**	,496*	,316	,275
	Sig. (2-tailed)		,071	,043	,009	,014	,383	,005	,000	,008	,031	,188	,254
2.2	Korelacijski koeficient	,423	1,000	-,318	,735**	,572*	,177	,625**	,425	,649**	,468*	,023	,709**
	Sig. (2-tailed)	,071		,185	,000	,011	,468	,004	,070	,003	,043	,926	,001
2.3***	Korelacijski koeficient	-,468*	-,318	1,000	,591**	-,572*	-,244	-,544*	-,498*	-,560*	-,337	,604**	-,368
	Sig. (2-tailed)	,043	,185		,008	,011	,314	,016	,030	,013	,158	,006	,121
2.4	Korelacijski koeficient	,579**	,735**	,591**	1,000	,711**	,395	,884**	,789**	,839**	,754**	,300	,782**
	Sig. (2-tailed)	,009	,000	,008		,001	,094	,000	,000	,000	,000	,212	,000
2.5	Korelacijski koeficient	,554*	,572*	-,572*	,711**	1,000	,463*	,828**	,726**	,921**	,582**	,237	,577**
	Sig. (2-tailed)	,014	,011	,011	,001		,046	,000	,000	,000	,009	,329	,010
2.6***	Korelacijski koeficient	,212	,177	-,244	,395	,463*	1,000	,381	,542*	,281	,607**	-,256	,582**
	Sig. (2-tailed)	,383	,468	,314	,094	,046		,108	,016	,244	,006	,290	,009
2.7	Korelacijski koeficient	,621**	,625**	-,544*	,884**	,828**	,381	1,000	,865**	,889**	,686**	,307	,756**
	Sig. (2-tailed)	,005	,004	,016	,000	,000	,108		,000	,000	,001	,201	,000
2.8	Korelacijski koeficient	,730**	,425	-,498*	,789**	,726**	,542*	,865**	1,000	,789**	,744**	,160	,623**
	Sig. (2-tailed)	,000	,070	,030	,000	,000	,016	,000		,000	,000	,514	,004
2.9	Korelacijski koeficient	,586**	,649**	-,560*	,839**	,921**	,281	,889**	,789**	1,000	,616**	,293	,600**
	Sig. (2-tailed)	,008	,003	,013	,000	,000	,244	,000	,000		,005	,223	,007
2.10	Korelacijski koeficient	,496*	,468*	-,337	,754**	,582**	,607**	,686**	,744**	,616**	1,000	-,100	,568*
	Sig. (2-tailed)	,031	,043	,158	,000	,009	,006	,001	,000	,005		,684	,011
2.11	Korelacijski koeficient	,316	,023	,604**	,300	,237	-,256	,307	,160	,293	-,100	1,000	-,016
	Sig. (2-tailed)	,188	,926	,006	,212	,329	,290	,201	,514	,223	,684		,949
2.12	Korelacijski koeficient	,275	,709**	-,368	,782**	,577**	,582**	,756**	,623**	,600**	,568*	-,016	1,000
	Sig. (2-tailed)	,254	,001	,121	,000	,010	,009	,000	,004	,007	,011	,949	

*Korelacija je statistično značilna pri 5% st. tveganja, **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja, ***podatki za leto 2004.

Močne statistično značilne povezave se kažejo med naslednjimi pari kazalnikov:

1. Razpoložljivost znanstvenikov in inženirjev na trgu dela – Tehnološka absorpcija na podjetniški ravni (0,730)
2. Človeški viri na področju znanosti in tehnologije - RR izdatki (0,735)
3. Človeški viri na področju znanosti in tehnologije - Zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo (0,709)
4. RR izdatki - Raven kvalitete znanstvenih raziskovalnih inštitutov (0,711)
5. RR izdatki - Tehnološka pripravljenost (0,884)
6. RR izdatki - Tehnološka absorpcija na podjetniški ravni (0,789)
7. RR izdatki - Sodelovanje med akademsko in poslovno sfero podjetja (0,839)
8. RR izdatki - Vladno naročanje naprednih tehnologij (0,754)
9. RR izdatki - Zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo (0,782)
10. Raven kvalitete znanstvenih raziskovalnih inštitutov - Tehnološka pripravljenost (0,828)
11. Raven kvalitete znanstvenih raziskovalnih inštitutov - Tehnološka absorpcija na podjetniški ravni (0,726)
12. Raven kvalitete znanstvenih raziskovalnih inštitutov - Sodelovanje med akademsko in poslovno sfero podjetja (0,921)
13. Tehnološka pripravljenost – Tehnološka absorpcija na podjetniški ravni (0,865)
14. Tehnološka pripravljenost – Sodelovanje med akademsko in poslovno sfero podjetja (0,889)
15. Tehnološka pripravljenost - Vladno naročanje naprednih tehnologij (0,686)
16. Tehnološka pripravljenost - Zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo (0,756)
17. Tehnološka absorpcija na podjetniški ravni - Sodelovanje med akademsko in poslovno sfero podjetja (0,789)
18. Tehnološka absorpcija na podjetniški ravni - Vladno naročanje naprednih tehnologij (0,744)

Pri parih kazalnikov raziskovalno tehnološko razvojne politike so vse statistično značilne močne povezave pozitivne. Ukrepi na področju krepite človeških virov (razpoložljivost znanstvenikov in inženirjev na trgu dela, človeški viri na področju znanosti in tehnologije) sicer visoko korelirajo z ukrepi na področju prenosa znanja (tehnološka absorpcija, zaposlenost v dejavnostih z VST) in po pričakovanjih z vlaganjem v RR. Več močnih pozitivnih korelacij nastopa med RR izdatki in učinki ukrepov na področju uporabe znanja (raven kvalitete znanstvenih raziskovalnih inštitutov, tehnološka pripravljenost, tehnološka absorpcija na podjetniški ravni, sodelovanje med akademsko in poslovno sfero, zaposlenost v dejavnostih z VST). Prav tako med samo pozitivno in močno korelirajo različni ukrepi na področju uporabe znanja.

V Sloveniji človeški viri na področju znanosti in tehnologije v opazovanem obdobju naraščajo povprečno letno za 4 odstotne točke in dosegajo 38,8% vse delovne sile, kar je tudi v mednarodnem merilu visok delež. Vendar je tehnološki razvoj tako hiter, da vse človeške vire absorbira in je razpoložljivost znanstvenikov in inženirjev na trgu dela vedno slabša (letna stopnja rasti ocene je - 6,08%). Kratkoročno je to neskladje težko popraviti, vendar pa bi z nadaljnjo krepitvijo ukrepov na področju človeških virov, morali na dolgi rok doseči tudi zadovoljivo razpoložljivost strokovnjakov na trgu. Prenos znanja je v Sloveniji slab. Kljub visokemu deležu zaposlenih v na znanju temelječih storitvenih sektorjih v Sloveniji (7,46% v letu 2006), pa se je v opazovanem obdobju ta delež

zmanjšal za dobre pol odstotne točke. Tudi ocena sodelovanja med akademsko in poslovno sfero ter ocena vladnega naročanja naprednih tehnologij se v opazovanem obdobju rahlo slabša. Ob sorazmerno nizki zaposlenosti v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo (26,25%), pa je opogumljajoče, da ta delež narašča. RR izdatki kot delež v BDP so se v obdobju 2000-2005 zmanjševali letno za 3 odstotne točke, ocena kvalitete raziskovalnih inštitutov pa je rahlo podpovprečna. Njihova gospodarska naravnost je nizka. **V splošnem lahko za Slovenijo ugotovimo, da so ukrepi na področju človeških virov ob hitrem tehnološkem razvoju premalo intenzivni in poleg tega v tem kratkem roku še niso začeli v polni meri vplivati na področje uporabe in prenosa znanja. Povezave med RR inštitucijami in gospodarstvom so šibke, RR izdatki podpovprečni in trend neugoden. Rezultat tega je, da tehnološka pripravljenost Slovenije v primerjavi z drugimi državami stagnira. Poleg povečanja RR izdatkov bo treba v prihodnosti okrepiti in povezati predvsem ukrepe na področju uporabe znanja.**

Tabela 19: Korelacijska matrika za izbrane kazalnike politike trga dela, 2005

		3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	3.10	3.11	3.12
3.1	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	1,000 .064	,433 ,064	,396 ,093	,604** ,006	,168 ,491	,681** ,001	,881** ,000	,360 ,130	,305 ,204	,193 ,429	-,260 ,283	-,182 ,455
3.2	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,433 ,064	1,000 ,073	,421 ,412	,200 ,412	,579** ,009	,407 ,084	,396 ,093	,465* ,045	-,107 ,663	,207 ,395	-,030 ,904	-,344 ,149
3.3	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,396 ,093	,421 ,073	1,000 ,473	,175 ,528	,154 ,178	,323 ,093	,396 ,632	,118 ,232	,288 ,232	,028 ,909	-,184 ,450	,082 ,737
3.4	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,604** ,006	,200 ,412	,175 ,473	1,000 ,586	,133 ,005	,621** ,002	,675** ,002	,449 ,054	,326 ,173	-,018 ,943	-,165 ,500	-,372 ,117
3.5	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,168 ,491	,579** ,009	,154 ,528	,133 ,586	1,000 ,070	,425 ,700	,095 ,700	,267 ,270	-,226 ,351	,289 ,229	,172 ,482	-,119 ,627
3.6	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,681** ,001	,407 ,084	,323 ,178	,621** ,005	,425 ,070	1,000 ,000	,746** ,000	,321 ,180	,360 ,130	,037 ,881	-,523* ,022	-,305 ,204
3.7	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,881** ,000	,396 ,093	,396 ,093	,675** ,002	,095 ,700	,746** ,000	1,000 ,229	,289 ,017	,540* ,017	,151 ,538	-,337 ,158	-,316 ,188
3.8	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,360 ,130	,465* ,045	,118 ,632	,449 ,054	,267 ,270	,321 ,180	,289 ,229	1,000 ,684	-,100 ,104	,384 ,937	,019 ,937	-,165 ,500
3.9***	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,305 ,204	-,107 ,663	,288 ,232	,326 ,173	-,226 ,351	,360 ,130	,540* ,017	-,100 ,684	1,000 ,371	-,218 ,040	-,475* ,040	-,195 ,424
3.10	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	,193 ,429	,207 ,395	,028 ,909	-,018 ,943	,289 ,229	,037 ,881	,151 ,538	,384 ,104	-,218 ,371	1,000 ,014	,553* ,014	,172 ,482
3.11	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	-,260 ,283	-,030 ,904	-,184 ,450	-,165 ,500	,172 ,482	-,523* ,022	-,337 ,158	,019 ,937	-,475* ,040	,553* ,014	1,000 ,014	,293 ,223
3.12	Korelacijski koeficient Sig. (2-tailed)	-,182 ,455	-,344 ,149	,082 ,737	-,372 ,117	-,119 ,627	-,305 ,204	-,316 ,188	-,165 ,500	-,195 ,424	,172 ,482	,293 ,223	1,000 ,

*Korelacija je statistično značilna pri 5% st. tveganja, **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja, *** podatki za leto 2004.

Povezave med kazalniki politike trga dela so v splošnem statistično neznačilne, Le redske pa so močne ali srednje in statistično značilne. Močne povezave so večinoma le na področju zaposlenosti in privlačnosti dela.

1. Stopnja zaposlenosti – Beg možganov (0,681)
2. Stopnja zaposlenosti - Stopnja zaposlenosti žensk (0,881)
3. Stopnja zaposlenosti starejših - Stopnja zaposlenosti žensk (0,675)
4. Beg možganov - Stopnja zaposlenosti žensk (0,746)

Vse statistično značilne močne povezave so pozitivne. Sočasno z večanjem zaposlenosti se povečuje zaposlenost žensk. Manjši beg možganov kaže na ustrezne in kakovostne možnosti zaposlitev doma in v teh okoljih je tudi stopnja zaposlenosti žensk višja. Ukrepi, ki privedejo do višje zaposlenosti starejših vplivajo tudi na višjo zaposlenost žensk in/ali obratno. **Iz letnih stopenj rasti posameznih kazalnikov v Sloveniji sklepamo, da veljajo pri nas enake povezave znotraj področja zaposlenosti. Medtem ko so za beg možganov, ocene v vseh novih članicah EU podobne, to je podpovprečne, v Sloveniji pa je neugoden tudi časovni trend. V prihodnosti bo velik izziv zadržati talentirane posameznike doma. Sklepamo, da so ukrepi politike trga dela na splošno učinkoviti, vendar premalo osredotočeni na najbolj nadarjene posameznike.**

Tabela 20: Korelacijska matrika za izbrane kazalnike politike izobraževanja, 2005

		4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.9	4.10	4.11
4.1	Korelacijski koeficient	1,000	,091	,088	,582**	-,223	,263	,070	,277	,405	,163	,488*
	Sig. (2-tailed)		,710	,721	,009	,359	,276	,775	,251	,085	,505	,034
4.2	Korelacijski koeficient	,091	1,000	,586**	,288	,368	,088	,218	-,058	,737**	,746**	,332
	Sig. (2-tailed)	,710		,008	,232	,121	,721	,371	,814	,000	,000	,166
4.3	Korelacijski koeficient	,088	,586**	1,000	,404	,375	,086	,628**	,358	,760**	,686**	,288
	Sig. (2-tailed)	,721	,008		,087	,113	,726	,004	,132	,000	,001	,232
4.4	Korelacijski koeficient	,582**	,288	,404	1,000	-,114	,407	,486*	,537*	,544*	,346	,467*
	Sig. (2-tailed)	,009	,232	,087		,642	,084	,035	,018	,016	,147	,044
4.5	Korelacijski koeficient	-,223	,368	,375	-,114	1,000	,200	,439	,281	,353	,242	,028
	Sig. (2-tailed)	,359	,121	,113	,642		,412	,060	,244	,139	,318	,909
4.6	Korelacijski koeficient	,263	,088	,086	,407	,200	1,000	,275	,572*	,240	,086	,054
	Sig. (2-tailed)	,276	,721	,726	,084	,412		,254	,011	,322	,726	,825
4.7	Korelacijski koeficient	,070	,218	,628**	,486*	,439	,275	1,000	,704**	,635**	,514*	,512*
	Sig. (2-tailed)	,775	,371	,004	,035	,060	,254		,001	,003	,024	,025
4.8	Korelacijski koeficient	,277	-,058	,358	,537*	,281	,572*	,704**	1,000	,447	,272	,498*
	Sig. (2-tailed)	,251	,814	,132	,018	,244	,011	,001		,055	,260	,030
4.9	Korelacijski koeficient	,405	,737**	,760**	,544*	,353	,240	,635**	,447	1,000	,854**	,707**
	Sig. (2-tailed)	,085	,000	,000	,016	,139	,322	,003	,055		,000	,001
4.10	Korelacijski koeficient	,163	,746**	,686**	,346	,242	,086	,514*	,272	,854**	1,000	,516*
	Sig. (2-tailed)	,505	,000	,001	,147	,318	,726	,024	,260	,000		,024
4.11	Korelacijski koeficient	,488*	,332	,288	,467*	,028	,054	,512*	,498*	,707**	,516*	1,000
	Sig. (2-tailed)	,034	,166	,232	,044	,909	,825	,025	,030	,001	,024	

*Korelacija je statistično značilna pri 5% st. tveganja, **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja.

Statistično značilne povezave med kazalniki politike izobraževanja so v srednje močne. Izpostavimo lahko sedem močnih povezav:

1. Kvaliteta matematike in znanosti v izobraževanju - Kvaliteta izobraževalnega sistema (0,737)
2. Kvaliteta matematike in znanosti v izobraževanju – Kvaliteta javnih šol (0,746)
3. Ekonomska pismenost – Kvaliteta izobraževalnega sistema (0,760)

4. Ekonomska pismenost – Kvaliteta javnih šol (0,686)
5. Razmah usposabljanja zaposlenih – Vključenost v vse-življenjsko učenje (0,704)
6. Kvaliteta izobraževalnega sistema – Kvaliteta javnih šol (0,854)
7. Kvaliteta izobraževalnega sistema - Kvaliteta poslovnih šol (0,707)

Močne korelacije nakazujejo, da so ukrepi, ki so naravnani na povečanje kvalitete javnih šol in izobraževalnega sistema nasploh, zelo verjetno usmerjeni v povečanje kvalitete matematike in znanosti ter v orodja za razumevanje gospodarskih dogajanj. Ukrepi, ki širijo uvajanje in učenje na delovnem mestu oziroma možnosti prilagajanja zahtevanim potrebam na delu visoko korelirajo z ukrepi, ki povečujejo vključevanje odrasle populacije v vse-življenjsko učenje. Obstaja tudi močna pozitivna korelacija med kvaliteto izobraževalnega sistema v smislu zadovoljevanja potreb konkurenčnega gospodarstva in kvaliteto poslovnih in javnih šol v primerjavi z najboljšimi na svetu.

Nobena od slovenskih univerz se ne uvršča v najvišje evropske lestvice. Ocena kvalitete matematike in znanosti v izobraževanju v Sloveniji pada in je ta hip 6 odstotkov pod povprečjem EU-15. **V bodoče bo zato še bolj pomembno okrepiti tehnično naravnost univerzitetnih programov. Ukrepi na področju vključenosti v izobraževanje in končanja študija so kvantitativno sicer uspešni (vključenost v izobraževanje in delež diplomantov sta vedno večja), medtem ko učinkovitost v smislu relativne kvalitete izobraževalnega sistema, šol, programov in praktičnih znanj pada. Za spremljanje in vrednotenje ukrepov izobraževalne politike so nujne dograditve sistema z vidika učinkovitosti.**

Tabela 21: Korelacijska matrika za izbrane kazalnike prometne politike, 2005

		5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7
5.1	Korelacijski koeficient	1,000	,488*	,612**	,202	,582**	,705**	,511*
	Sig. (2-tailed)		,034	,005	,408	,009	,001	,026
5.2	Korelacijski koeficient	,488*	1,000	,919**	,260	,840**	,786**	,751**
	Sig. (2-tailed)	,034		,000	,283	,000	,000	,000
5.3	Korelacijski koeficient	,612**	,919**	1,000	,358	,912**	,905**	,747**
	Sig. (2-tailed)	,005	,000		,132	,000	,000	,000
5.4	Korelacijski koeficient	,202	,260	,358	1,000	,339	,196	,061
	Sig. (2-tailed)	,408	,283	,132		,156	,420	,803
5.5	Korelacijski koeficient	,582**	,840**	,912**	,339	1,000	,811**	,602**
	Sig. (2-tailed)	,009	,000	,000	,156		,000	,006
5.6	Korelacijski koeficient	,705**	,786**	,905**	,196	,811**	1,000	,661**
	Sig. (2-tailed)	,001	,000	,000	,420	,000		,002
	Sig. (2-tailed)	,511*	,751**	,747**	,061	,602**	,661**	1,000
5.7	Korelacijski koeficient	,026	,000	,000	,803	,006	,002	
	Sig. (2-tailed)	1,000	,488*	,612**	,202	,582**	,705**	,511*

*Korelacija je statistično značilna pri 5% st. tveganja, **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja.

Skoraj polovica povezav med kazalniki prometne politike je statistično značilno močnih in pozitivnih. Močne povezave se kažejo med naslednjimi pari kazalnikov:

1. Število mrtvih v prometnih nesrečah - Kvaliteta infrastrukture zračnega prometa (0,705)

2. Vzdrževanje in razvoj infrastrukture – Splošna kvaliteta infrastrukture (0,919)
3. Vzdrževanje in razvoj infrastrukture – Razvoj železniške infrastrukture (0,840)
4. Vzdrževanje in razvoj infrastrukture – Kvaliteta infrastrukture zračnega prometa (0,786)
5. Vzdrževanje in razvoj infrastrukture – Učinkovitost pošte (0,751)
6. Splošna kvaliteta infrastrukture - Razvoj železniške infrastrukture (0,912)
7. Splošna kvaliteta infrastrukture - Kvaliteta infrastrukture zračnega prometa (0,905)
8. Splošna kvaliteta infrastrukture – Učinkovitost pošte (0,747)
9. Razvoj železniške infrastrukture - Kvaliteta infrastrukture zračnega prometa (0,811)

Države z visoko kvaliteto infrastrukture zračnega prometa hkrati dosegajo višjo prometno varnost od ostalih držav. Po pričakovanjih vzdrževanje in razvoj infrastrukture vpliva močno na njeno kvaliteto in učinkovitost. V državah, kjer je splošna raven kvalitete infrastrukture (ceste, železnice, letališča, pristanišča) visoka je visoka tudi kvaliteta posamične infrastrukture, kar kaže na vzporedni ukrepe za razvoj infrastrukture na različnih področjih prometa.. V EU se ustvarja enoten evropski zračni prostor in zato se razlike v kvaliteti zračne infrastrukture zmanjšujejo, na drugi strani pa kar nekaj evropskih držav izvaja modernizacijo železniškega omrežja in vpeljuje sodobne hitre vlake (Francija, Nemčija,...). Od tod sledi močna povezava med razvojem železniške infrastrukture in kvaliteto infrastrukture zračnega prometa, ki pa nima vsebinske vrednosti. **V obdobju 2001-2006 v Sloveniji vsem opazovanim kazalnikom vrednosti naraščajo, z izjemo stabilnosti ocen na področju razvoja železniške infrastrukture. Na podlagi tega ocenjujemo, da je prometna politika v Sloveniji relativno dobro usklajena, da pa so potrebe po intenziviranju ukrepov na področju železniške infrastrukture, zlasti glede na razvojne zaostanke iz preteklosti in težaven alpski teren.**

Tabela 22: Korelacijska matrika za izbrane kazalnike okoljske politike, 2005

		6.1	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.7	6.8
6.1	Korelacijski koeficient	1,000	,893**	,263	,909**	,923**	-,644**	,307	,835**
	Sig. (2-tailed)		,000	,276	,000	,000	,003	,201	,000
6.2	Korelacijski koeficient	,893**	1,000	,242	,858**	,958**	-,628**	,272	,714**
	Sig. (2-tailed)	,000		,318	,000	,000	,004	,260	,001
6.3	Korelacijski koeficient	,263	,242	1,000	,186	,246	,014	,119	,442
	Sig. (2-tailed)	,276	,318		,446	,311	,955	,627	,058
6.4	Korelacijski koeficient	,909**	,858**	,186	1,000	,912**	-,575**	,358	,756**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,446		,000	,010	,132	,000
6.5	Korelacijski koeficient	,923**	,958**	,246	,912**	1,000	-,568*	,293	,739**
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,311	,000		,011	,223	,000
6.6	Korelacijski koeficient	-,644**	-,628**	,014	-,575**	-,568*	1,000	,047	-,440
	Sig. (2-tailed)	,003	,004	,955	,010	,011		,847	,059
6.7	Korelacijski koeficient	,307	,272	,119	,358	,293	,047	1,000	,432
	Sig. (2-tailed)	,201	,260	,627	,132	,223	,847		,065
6.8	Korelacijski koeficient	,835**	,714**	,442	,756**	,739**	-,440	,432	1,000
	Sig. (2-tailed)	,000	,001	,058	,000	,000	,059	,065	

*Korelacija je statistično značilna pri 5% st. tveganja, **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja.

Med kazalniki okoljske politike je skoraj 40% povezav močnih in statistično značilnih. Močne povezave se kažejo med naslednjimi pari kazalnikov:

1. Strogost okoljske regulative - Ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative (0,893)
2. Strogost okoljske regulative - Upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja (0,909)
3. Strogost okoljske regulative - Navori podjetij za ohranjanje ekosistemov od katerih je odvisen njihov obstoj in poslovanje (0,923)
4. Strogost okoljske regulative - Nastajanje komunalnih odpadkov (-0,644)
5. Strogost okoljske regulative – Urbanizacija (0,835)
6. Ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative - Upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja (0,858)
7. Ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative - Navori podjetij za ohranjanje ekosistemov od katerih je odvisen njihov obstoj in poslovanje (0,958)
8. Ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative – Urbanizacija (0,714)
9. Upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja - Navori podjetij za ohranjanje ekosistemov od katerih je odvisen njihov obstoj in poslovanje (0,912)
10. Upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja – Urbanizacija (0,756)
11. Navori podjetij za ohranjanje ekosistemov od katerih je odvisen njihov obstoj in poslovanje – Urbanizacija (0,739)

Močne pozitivne povezave strogosti okoljske regulative z drugimi kazalniki okoljske politike in podatki po posameznih državah potrjujejo, da tam, kjer je okoljska regulativa stroga velja, da je hkrati ta tudi bolj ustaljena in se bolje izvaja, podjetja in posamezniki pa so bolj okoljsko naravnani

pri svojem delovanju v prostoru. Takšna družba je običajno v potrošniškem smislu bolj razvita in od tod negativna močna povezava z nastajanjem komunalnih odpadkov. Ustaljenost in dobro izvrševanje okoljske regulative zagotavlja družbeno in okoljsko odgovornost podjetij in manjši vpliv urbanizacije na izčrpavanje ekonomskih virov. Seveda je pričakovana tudi močna pozitivna korelacija med doseganjem visokih standardov in naporu za ohranjanje narave ter neogrožanje urbanizacije. V Sloveniji so relativne ocene strogosti, ustaljenosti in izvrševanja okoljske politike podpovprečne, čeprav se izboljšujejo, prav tako naporu podjetij za ohranjanje ekosistemov od katerih je odvisen njihov obstoj in poslovanje. Medtem ko se ocenjuje družbena in okoljska odgovornost podjetij podpovprečno in v času še pada s povprečno letno stopnjo okrog 2%. To pomeni, da ukrepi povezani s sprejemanjem evropske okoljske regulative niso v zadostni meri spremljani z ukrepi na področju integracije okolja v gospodarstvo in nenazadnje nadzornimi ukrepi. Še posebej je to nujno zaradi izjemno velikega izhodiščnega zaostanka politike na področju okolja, ki ga je treba na hitro nadomestiti. Kljub temu, da nastaja v Sloveniji manj odpadkov na prebivalca kot v povprečju v EU, pa je količina še vedno večja od ciljne količine in celo narašča. Zato je pomembno, da se enosmerno, t.j. produkcijsko orientirani ukrepi okoljske politike v prihodnosti dopolnijo z ukrepi na strani potrošnje (v sodelovanju z ukrepi drugih razvojnih politik), s ciljem pravočasnega vplivanja na spremembo produkcijskih in potrošniških vzorcev v smeri kakovosti, konkurenčnosti in trajnosti, t.j. preden postane situacija težko obvladljiva.

Tabela 23: Korelacijska matrika za izbrane kazalnike energetske politike, 2005

		7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6
7.1	Korelacijski koeficient	1,000	,167	,191	,025	,177	,095
	Sig. (2-tailed)		,495	,433	,920	,468	,700
7.2	Korelacijski koeficient	,167	1,000	-,093	-,160	,249	,058
	Sig. (2-tailed)	,495		,705	,514	,304	,814
7.3	Korelacijski koeficient	,191	-,093	1,000	-,126	-,230	,158
	Sig. (2-tailed)	,433	,705		,606	,344	,519
7.4	Korelacijski koeficient	,025	-,160	-,126	1,000	,253	-,146
	Sig. (2-tailed)	,920	,514	,606		,297	,552
7.5	Korelacijski koeficient	,177	,249	-,230	,253	1,000	,516*
	Sig. (2-tailed)	,468	,304	,344	,297		,024
7.6	Korelacijski koeficient	,095	,058	,158	-,146	,516*	1,000
	Sig. (2-tailed)	,700	,814	,519	,552	,024	

*Korelacija je statistično značilna pri 5% st. tveganja, **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja.

Med izbranimi kazalniki energetske politike ne opazimo močnih povezav. Edina srednje močna statistično značilna pozitivna povezava je med deležem elektrike iz OVE v celotni potrošnji električne energije in primarno proizvodnjo obnovljive energije. Trend uvajanja obnovljivih virov energije je sicer prisoten v EU, vendar so za uresničevanje načrtov potrebni ustrezní geografski pogoji in precejšnja finančna sredstva, učinki pa relativno glede na fosilne vire, manjši. Na drugi strani energetska potrošnja še vedno narašča v skladu s potrošniško naravnostjo celotne evropske družbe. Oboje skupaj pa vpliva na to, da ta hip ukrepi oziroma njihovi učinki ne korelirajo še močno.

Slovenski tretjinski delež elektrike iz OVE je predvsem na račun hidroenergije in je enkrat večji od trenutnega evropskega povprečja. Slovenija je imela v letu 2005 22-odstotni delež obnovljive energije v skupni proizvodnji primarne energije, predvsem gre za biomaso in hidroenergijo. V opazovanem obdobju je ta delež narasel za dobrih 25 odstotnih točk.

Tabela 24: Korelacijska matrika za izbrane kazalnike politike informacijsko komunikacijskih tehnologij, 2005

		8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.6	8.7
8.1	Korelacijski koeficient	1,000	,570*	,023	,723**	,646**	,812**	-,009
	Sig. (2-tailed)		,011	,926	,000	,003	,000	,972
8.2	Korelacijski koeficient	,570*	1,000	,311	,730**	,658**	,558*	,046
	Sig. (2-tailed)	,011		,196	,000	,002	,013	,853
8.3	Korelacijski koeficient	,023	,311	1,000	-,016	,258	,289	-,042
	Sig. (2-tailed)	,926	,196		,949	,286	,229	,864
8.4	Korelacijski koeficient	,723**	,730**	-,016	1,000	,589**	,644**	,065
	Sig. (2-tailed)	,000	,000	,949		,008	,003	,792
8.5	Korelacijski koeficient	,646**	,658**	,258	,589**	1,000	,754**	-,061
	Sig. (2-tailed)	,003	,002	,286	,008		,000	,803
8.6	Korelacijski koeficient	,812**	,558*	,289	,644**	,754**	1,000	,132
	Sig. (2-tailed)	,000	,013	,229	,003	,000		,591
8.7	Korelacijski koeficient	-,009	,046	-,042	,065	-,061	,132	1,000
	Sig. (2-tailed)	,972	,853	,864	,792	,803	,591	

*Korelacija je statistično značilna pri 5% st. tveganja, **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja.

Med kazalniki politike IKT lahko izpostavimo štiri statistično značilne močne povezave:

1. Dostop do interneta – gospodinjstva - Zakonodaja vezana na uporabo IKT (0,723)
2. Dostop do interneta – gospodinjstva – Dostop do interneta v šolah (0,812)
3. Uspeh vlade pri spodbujanju IKT - Zakonodaja vezana na uporabo IKT (0,730)
4. IT znanja na trgu dela - Dostop do interneta v šolah (0,754)

Dostopanje do interneta od doma kaže na naklonjenost vladnih politik ter družbe nasploh informacijskemu razvoju. Ta kazalec močno pozitivno korelira z dostopanjem do interneta v šolah, kar pomeni, da splošnim trendom v družbi sledi tudi modernizacija šol. Hkrati pa je po pričakovanih dostop do interneta v šolah močno povezan tudi z IT znanji na trgu dela. Dostopanje do interneta omogoča vključevanje hendikepiranih, starejših in posameznikov nasploh v družbo, IT tehnologija pa približa potrošnika k izvoru tehnološkega napredka, potrošniki in ustvarjalci novih izdelkov in storitev imajo zdaj neposredne stike. Prihaja do očitnega premika od industrije k storitvam, na drugi strani pa se krepi vloga znanja v družbi. Razpoložljivost strokovnjakov za IT na trgu dela pa je prav tako znak moderniziranih in novim izzivom prilagojenih izobraževalnih

sistemov. **Slovenija je na tem področju na povprečni evropski ravni in ukrepi politike vezani na širjenje interneta v družbi so usklajeni in uspešni.**

Vlade, katerim so IKT visoka prioriteta se zavedajo, da je tehnološka infrastruktura oziroma informacijska tehnologija danes najpomembnejši dejavnik konkurenčnosti. Zato ne le, da IKT namenjajo poseben prostor v razvojnih programih, temveč tudi poskrbijo za vzpostavitev ustreznih zakonodajnih mehanizmov, ki varujejo omrežja, podatke in zasebnost. To je hkrati tudi temeljni pogoj za sprejemanje in širjenje IKT. Pri tem je treba opozoriti, da uspešnost vlade pri spodbujanju IKT ni odvisna le od nje same in kvalitete njenih razvojnih programov, temveč tudi od nagnjenosti podjetij, gospodinjstev ter prebivalstva k spremembam, kar pa je kulturno pogojeno. **Uspeh slovenske vlade pri spodbujanju IKT je blizu evropskega povprečja in ocene se v času izboljšujejo. Enako velja za zakonodajo. Ukrepi, ki spodbujajo rabo IKT in zakonodajne spremembe v smislu standardizacije pravnih postopkov na ravni EU so usklajeni. Medtem ko sta vključenost IKT v razvojne programe in razpoložljivost IT znanj na trgu dela ocenjena podpovprečno, s tem, da se ocene v času izboljšujejo. To kaže, da so na teh dveh področjih ukrepi sicer skladni, pa vendar premalo intenzivni.**

7.2 Povezanost razvojnih politik

V tem razdelku navajamo povezave med kazalniki različnih proučevanih politik in interpretiramo močne, statistično značilne povezave.

Tabela 2.5: Korelacijski koeficienti – Spearman's rho in pripadajoča stopnja tveganja, 2005

	tvegK	lokkon	pmp	clo_vir	kv_inst	abs	bp_ml	reg_id	flex_pl	kv_mat	vkli_izob	kv_izob	inf	inf_zr	post	ok_zak	ok_stand	urbaniz	einf	elizOVE	proizOVE	spodikt	e_viada	ITznan
tveganiK	1,000	,540	,802	,570	,661	,689	,202	,244	-,349	,219	,454	,688	,505	,642	,528	,649	,661	,368	,353	,037	-,044	,651	,093	,519
lokkon	,540	1,000	,814	,609	,860	,604	,181	,128	-,333	,335	-,030	,626	,496	,823	,275	,598	,514	,572	,612	,061	,019	,330	-,409	,598
pmp	,802	,814	1,000	,607	,781	,753	,344	,135	-,482	,193	,167	,677	,699	,882	,644	,812	,735	,582	,640	,160	,161	,670	-,084	,618
clo_vir	,609	,607	,607	1,000	,572	,425	,447	,023	-,456	,258	,340	,439	,728	,777	,553	,595	,723	,623	,570	,195	-,093	,346	,156	,596
kv_inst	,661	,860	,781	,572	1,000	,726	,009	,126	-,281	,458	,196	,733	,419	,761	,379	,661	,525	,440	,507	,079	-,007	,507	-,249	,693
abs	,689	,604	,753	,425	,726	1,000	-,035	,439	-,354	,440	,128	,851	,570	,639	,495	,818	,735	,577	,609	,321	,221	,712	,254	,805
bp_ml	,202	,181	,344	,447	,009	-,035	1,000	,118	-,184	-,435	,061	-,119	,405	,414	,558	,396	,389	,521	,354	,226	-,063	,130	,019	,165
reg_td	,408	,459	,149	,055	,972	,887	,632	,632	,450	,063	,803	,627	,085	,078	-,013	,093	,099	,022	,137	,351	,797	,596	,937	,500
	,244	,128	,135	,023	,126	,439	,118	1,000	,019	,149	-,002	,326	-,028	,019	-,102	,177	,193	,375	,195	,218	-,121	,158	,358	,426
	,314	,601	,581	,926	,606	,060	,632	,937	,937	,542	,994	,173	,909	,937	,679	,468	,429	,113	,424	,371	,622	,519	,132	,069
flex_pl	-,349	-,333	-,482	-,456	-,261	-,354	-,184	,019	1,000	-,181	,030	-,367	-,491	-,465	-,507	-,451	-,663	-,467	-,211	-,370	-,396	-,467	-,261	-,463
	,143	,163	,036	,050	,280	,137	,450	,937	,459	,904	,123	,123	,033	,045	,027	,053	,002	,044	,387	,119	,093	,044	,280	,046
kv_mat	,219	,335	,193	,258	,458	,440	-,435	,149	-,181	1,000	,088	,737	,223	,189	-,086	,126	,188	,140	,426	-,204	-,246	,153	,240	,465
	,367	,161	,429	,286	,049	,059	,063	,542	,459	,721	,000	,000	,359	,437	,726	,606	,442	,567	,069	,403	,311	,533	,322	,045
vkli_izob	,454	-,030	,167	,340	,196	,128	,061	-,002	,030	,088	1,000	,240	,058	,067	,193	,186	,319	,107	-,016	-,165	-,421	,247	,221	,118
	,051	,904	,495	,154	,420	,601	,803	,994	,904	,721	,322	,322	,814	,786	,429	,446	,183	,663	,949	,500	,073	,307	,363	,632
kv_izob	,688	,626	,677	,439	,733	,851	-,119	,326	-,367	,737	,240	1,000	,482	,584	,347	,651	,607	,472	,593	,075	-,111	,582	,170	,702
	,001	,004	,001	,060	,000	,000	,627	,173	,123	,000	,322	,036	,036	,009	,145	,003	,006	,041	,007	,759	,652	,009	,486	,001

Tabela: Korelacijski koeficienti – Spearman's rho in pripadajoča stopnja tveganja - nadaljevanje

	tvegK	lokkon	pmp	clo_vir	kv_inst	abs	bp_ml	reg_id	flex_pl	kv_mat	vkli_izob	kv_izob	inf	inf_zr	post	ok_zak	ok_stand	urbaniz	einf	elizOVE	proizOVE	spodlKT	e_vlada	ITznan
inf	,505	,496	,689	,728	,419	,570	,405	-,028	-,491	,223	,058	,482	1,000	,786	,751	,737	,733	,644	,809	,435	,323	,647	,298	,647
inf_zr	,027	,031	,001	,000	,074	,011	,085	,909	,033	,359	,814	,036			,000	,000	,000	,003	,000	,063	,178	,003	,215	,003
post	,642	,923	,882	,777	,761	,639	,414	,019	-,465	,189	,067	,584	,786	1,000	,661	,784	,679	,575	,686	,364	,107	,596	-,075	,607
	,003	,000	,000	,000	,000	,003	,078	,937	,045	,437	,786	,009	,000		,002	,000	,001	,010	,001	,137	,663	,007	,759	,006
	,528	,275	,644	,553	,379	,495	,558	-,102	-,507	-,086	,193	,347	,751	,661	1,000	,819	,728	,511	,479	,509	,368	,681	,265	,491
	,020	,254	,003	,014	,110	,031	,013	,679	,027	,726	,429	,145	,000	,002		,000	,000	,026	,038	,026	,121	,001	,273	,033
ok_zak	,649	,598	,812	,595	,681	,818	,396	,177	-,451	,126	,186	,651	,737	,784	,819	1,000	,858	,714	,642	,491	,228	,716	,130	,744
	,003	,007	,000	,007	,002	,000	,093	,468	,053	,606	,446	,003	,000	,000	,000		,000	,001	,003	,033	,348	,001	,596	,000
ok_stand	,661	,514	,735	,723	,525	,735	,389	,193	-,663	,188	,319	,607	,733	,679	,728	,858	1,000	,756	,560	,372	,230	,640	,354	,747
	,002	,024	,000	,000	,021	,000	,099	,429	,002	,442	,183	,006	,000	,001	,000	,000		,000	,013	,117	,344	,003	,137	,000
urbaniz	,368	,572	,582	,623	,440	,577	,521	,375	-,467	,140	,107	,472	,644	,575	,511	,714	,756	1,000	,749	,318	,153	,428	,132	,812
	,121	,011	,009	,004	,059	,010	,022	,113	,044	,567	,663	,041	,003	,010	,026	,001	,000		,000	,185	,533	,067	,591	,000
einf	,353	,612	,640	,570	,507	,609	,354	,195	-,211	,426	-,016	,593	,809	,686	,479	,642	,560	,749	1,000	,177	,095	,446	,153	,711
	,139	,005	,003	,011	,027	,006	,137	,424	,387	,089	,949	,007	,000	,001	,038	,003	,013	,000		,468	,700	,056	,533	,001
eizOVE	,037	,061	,160	,195	,079	,321	,226	,218	-,370	-,204	-,165	,075	,435	,354	,509	,491	,372	,318	,177	1,000	,516	,456	,314	,382
	,881	,803	,514	,424	,748	,180	,351	,371	,119	,403	,500	,759	,063	,137	,026	,033	,117	,185	,468		,024	,050	,190	,106
proizOVE	-,044	,019	,161	-,093	-,007	,221	-,063	-,121	-,396	-,246	-,421	-,111	,323	,107	,368	,228	,230	,153	,095	,516	1,000	,319	,104	,226
	,858	,937	,509	,705	,977	,363	,797	,622	,093	,311	,073	,652	,178	,663	,121	,348	,344	,533	,700	,024	,183	,673	,673	,351
spodlKT	,651	,330	,670	,346	,507	,712	,130	,158	-,467	,153	,247	,582	,647	,598	,681	,716	,640	,428	,446	,456	,319	1,000	,311	,658
	,003	,168	,002	,147	,027	,001	,596	,519	,044	,533	,307	,009	,003	,007	,001	,001	,003	,067	,056	,050	,183	,196	,002	
e_vlada	,093	-,409	-,084	,156	-,249	,254	,019	,358	-,261	,240	,221	,170	,298	-,075	,265	,130	,354	,132	,153	,314	,104	,311	1,000	,258
	,705	,082	,732	,523	,304	,293	,937	,132	,280	,322	,363	,486	,215	,759	,273	,596	,137	,591	,533	,190	,673	,196	,286	
ITznan	,519	,598	,618	,596	,693	,805	,165	,426	-,463	,465	,118	,702	,647	,607	,491	,744	,747	,812	,711	,382	,226	,658	,258	1,000
	,023	,007	,005	,007	,001	,000	,500	,069	,046	,045	,632	,001	,003	,006	,033	,000	,000	,000	,001	,106	,351	,002	,286	,000

*Korelacija je statistično značilna pri 5% st. tveganja, **Korelacija je statistično značilna pri 1% st. tveganja.

*Kazalniki ukrepov, ki se nanašajo na storitve za **spodbujanje podjetništva** (financiranje in intenziviranje konkurence) močno pozitivno korelirajo s kazalniki ukrepov na področju prenosa znanja (tehnološka absorpcija na podjetniški ravni; 0,689) ter s kazalniki učinkovitosti izobraževanja in raziskovalnih organizacij (kvaliteta izobraževalnega sistema in znanstvenih raziskovalnih inštitutov; 0,688). Hkrati države, ki spodbujajo možnosti za intenziviranje lokalne konkurence dosegajo visoko kvaliteto infrastrukture zračnega prometa (0,823). Ukrepi, ki se nanašajo na učinkovitost protimonopolne politike so močno pozitivno povezani z ukrepi številnih drugih politik, kot so raziskovalno razvojna politika, izobraževalna, prometna in okoljska politika. Učinkovitost protimonopolne politike namreč močno korelira s tehnološko absorpcijo na podjetniški ravni (0,753), kvaliteto izobraževanja in raziskovalnih institucij (0,677), kvaliteto infrastrukture (0,689) in uspešnostjo okoljske zakonodaje (0,812).*

Med kazalniki **raziskovalno tehnološko razvojne politike** se največkrat močno povezuje s kazalniki drugih politik tehnološka absorpcija na podjetniški ravni. Razpoložljivost tveganega kapitala (0,689), protimonopolna politika (0,753), skrb za kvalitetno in kreativno izobrazbo ljudi (0,851), zasledovanje okoljskih standardov (0,818 in 0,735) in sprejemanje informacijske družbe (0,712 oz. 0,805) so ukrepi, s katerimi lahko politika prispeva k tehnološki absorpciji na podjetniški ravni. *Ukrepi politike spodbujanja podjetništva, izobraževalne, okoljske in IKT politike so močno povezani s tehnološko absorpcijo podjetij, ki je ključna za nova delovna mesta in boljšo kvaliteto življenja.* S spodbujanjem podjetništva in konkurenčnosti, povečevanjem kvalitete izobraževalnega sistema in ponudbe IT znanj na trgu dela se izboljšuje kvaliteta raziskovalnih institucij. Države, ki imajo velik delež populacije z zaključenim univerzitetnim izobraževanjem na področju ZT ali zaposlenih v poklicih za katere se ta izobrazba normalno zahteva, posvečajo tudi več skrbi vzdrževanju in kvaliteti infrastrukture (0,728) ter okoljskim standardom poslovanja (0,723). Gotovo so ti človeški viri osnovni pogoj za tehnološki razvoj, tudi na področju okolja in infrastrukture.

Pri **politiki izobraževanja** se kazalec kvalitete izobraževalnega sistema močno pozitivno povezuje s petimi kazalniki treh drugih politik, to je politike spodbujanja podjetništva, raziskovalno tehnološko razvojne politike in politike IKT. Ugotavljamo statistično značilno močno, pozitivno korelacijo med kvaliteto izobraževalnega sistema in naslednjimi kazalniki: razpoložljivost tveganega kapitala (0,688), učinkovitost protimonopolne politike (0,677), kvaliteta znanstvenih raziskovalnih inštitutov (0,733), tehnološka absorpcija na podjetniški ravni (0,851) in IT znanja na trgu dela (0,702). *Države, ki so uspešne pri ukrepih za izboljšanje kvalitete izobraževalnega sistema imajo kvalitetne raziskovalne institucije, inovativna podjetja in na trgu dela dovolj strokovnjakov za področje informacijskih tehnologij.* Iz korelacij se sicer ne da sklepati na odvisnosti, pa vendar se nakazujejo možnosti, da le-te obstajajo. Nadalje velja, da imajo naprednejše države glede razpoložljivosti tveganega kapitala in glede protimonopolne politike tudi višjo kvaliteto izobraževalnega sistema.

Med kazalniki **prometne politike** največkrat močno pozitivno korelira s kazalniki drugih politik (politike podjetništva in konkurenčnosti, RTR politike, okoljske in energetske politike) kvaliteta infrastrukture zračnega prometa. *Države z višjo kvaliteto infrastrukture zračnega prometa so hkrati bolj podjetniško naravnane (0,823 oz. 0,882), okoljsko osveščene (0,784 oz. 0,679), energetske zadostne in učinkovite (0,686) ter imajo večji delež ljudi z univerzitetno*

izobrazbo (0,777). Podobne povezave veljajo za kazalec vzdrževanje in razvoj infrastrukture. Nadalje velja, da so države z učinkovitejšim poštним sistemom tudi okoljsko in informacijsko višje razvite. Gotovo spodbude na področju IKT vplivajo tudi na učinkovitost in varnost poštne sistema, čeprav neposredno iz korelacije tega še ne moremo sklepati.

Kar dva kazalnika na področju **okoljske politike** močno pozitivno korelirata s številnimi (večinoma istimi) kazalniki drugih politik, t.j. politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti, RTR politike, prometne politike in politike IKT. Ugotavljamo statistično značilno močno korelacijo med na eni strani kazalnikoma (1) ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative ter (2) upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja in naslednjimi kazalniki na drugi strani: učinkovitost protimonopolne politike (0,812 oz. 0,735), tehnološka absorpcija na podjetniški ravni (0,818 oz. 0,735), vzdrževanje in razvoj infrastrukture (0,737 oz. 0,733), kvaliteta infrastrukture zračnega prometa (0,784 oz. 0,679), učinkovitost pošte (0,819 oz. 0,728) in IT znanja na trgu dela (0,744 oz. 0,747). Poleg tega ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative močno korelira še s uspehom Vlade pri spodbujanju IKT (0,716) in okoljski standardi s človeškimi viri na področju znanosti in tehnologije (0,723). *Številne korelacije potrjujejo teoretična spoznanja, da je vloga nacionalne okoljske politike pomembna ne le v smislu okoljskega reguliranja, temveč tudi v smislu razvojnih spodbud. Okoljsko regulacijo je treba razumeti kot zunanji pritisk, ki podjetja vzpodbudi k iskanju novih možnosti za okoljske izboljšave in hkratnemu povečanju produktivnosti* (Esty, Porter, 1998, Porter, van der Linde, 1995 in Xepapadeas, de Zeeuw, 1998). Države v katerih ocenjujejo, da urbanizacija mest ne izčrpava ekonomskih virov v drugih delih države (0,749) se hkrati ponašajo z učinkovito in zadostno energetske infrastrukturo in razpoložljivimi IT znanji na trgu dela (0,812). *Kjer politike ne dovoljujejo močne koncentracije infrastrukture, človeških in drugih virov na enem mestu, ampak spodbujajo enakomernjši (bolj trajnosten) razvoj, so ekonomski viri tudi bolj zadostni in bolje izkoriščeni.*

Pri **energetski politiki** se le kazalec Učinkovitost in zadostnost energetske infrastrukture močno pozitivno povezuje s štirimi kazalniki treh drugih politik, to je prometne in okoljske politike ter politike IKT. Ugotavljamo statistično značilno močno, pozitivno korelacijo med učinkovitostjo in zadostnostjo energetske infrastrukture in naslednjimi kazalniki: vzdrževanje in razvoj infrastrukture (0,809), kvaliteta infrastrukture zračnega prometa (0,686), urbanizacija (0,749) in IT znanja na trgu dela (0,711). *Vlade, ki razumejo širši pomen energetske infrastrukture za gospodarstvo in vlagajo v njen razvoj sočasno tudi ustrezno načrtujejo in financirajo drugo infrastrukturo (prometno, informacijsko). To nakazuje na uspešnost ukrepov, ki upoštevajo širše načrtovanje infrastrukture (energetske, informacijsko-komunikacijske, prometne, okoljske).*

Pri **IKT politiki** izstopa v smislu močnih pozitivnih povezav s kazalniki drugih politik kazalec znanja s področja informacijskih tehnologij. Le-ta so pomemben dejavnik razvoja družbe. Pomanjkanje strokovnjakov s tega področja je ovira normalnemu razvoju IT dejavnosti, pa tudi razvoju na drugih področjih. Razpoložljivost strokovnjakov za IT na trgu dela je znak moderniziranih in novim izzivom prilagojenih izobraževalnih in raziskovalnih sistemov v državi. *Ponudba IT profilov narašča tudi s sprejemanem okoljskih in energetskih izzivov.* Ugotavljamo statistično značilno močno, pozitivno korelacijo med IT znanji na trgu dela in naslednjimi kazalniki: raven kvalitete znanstvenih raziskovalnih inštitutov (0,693), tehnološka absorpcija na podjetniški ravni (0,805), kvaliteta izobraževalnega sistema (0,702), ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative (0,744), upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja (0,747), urbanizacija (0,812) ter učinkovitost in zadostnost

energetske infrastrukture (0,711). Zlasti pogoste so torej povezave z raziskovalno tehnološko razvojno politiko in okoljsko politiko. Čeprav iz korelacij ne moremo sklepati neposredno na vzročno posledične povezave, pa nedvomno velja, da *imajo ukrepi, ki spodbujajo IT znanja širok vpliv na različna razvojna področja*. Podobno, vendar v nekoliko ožjem smislu velja za ukrepe Vlade pri spodbujanju IKT na splošno. Pri tem je treba opozoriti, da *uspešnost vlade pri spodbujanju IKT ni odvisna le od nje same in kvalitete njenih razvojnih programov, temveč tudi od nagnjenosti podjetij, gospodinjstev ter prebivalstva k spremembam, kar pa je kulturno pogojeno*.

V okviru povezav kazalnikov med različnimi politikami opazamo kar devet statistično značilnih srednje močnih negativnih povezav, ki se nanašajo na fleksibilnost določanja plač in na drugi strani predvsem na kazalnike okoljske in prometne politike ter politike IKT. Čeprav pomeni večja fleksibilnost pri določanju plač večji manevrski prostor delodajalca in delojemalca pri dogovarjanju višine plače in to načeloma spodbuja produktivnost in učinkovitost zaposlenih, pa se očitno v ekstremu preveč krepi moč delodajalcev in peša zaščita zaposlenih. Zanimivo je, da takšne družbe načeloma tudi nekoliko manj uspešno uveljavljajo okoljske, varnostne in prometne standarde. Pomembno je, da država in sindikati ohranjajo zdravo mero moči na področju fleksibilnosti plač in s tem obvarujejo socialno in okoljsko dimenzijo konkurenčnosti.

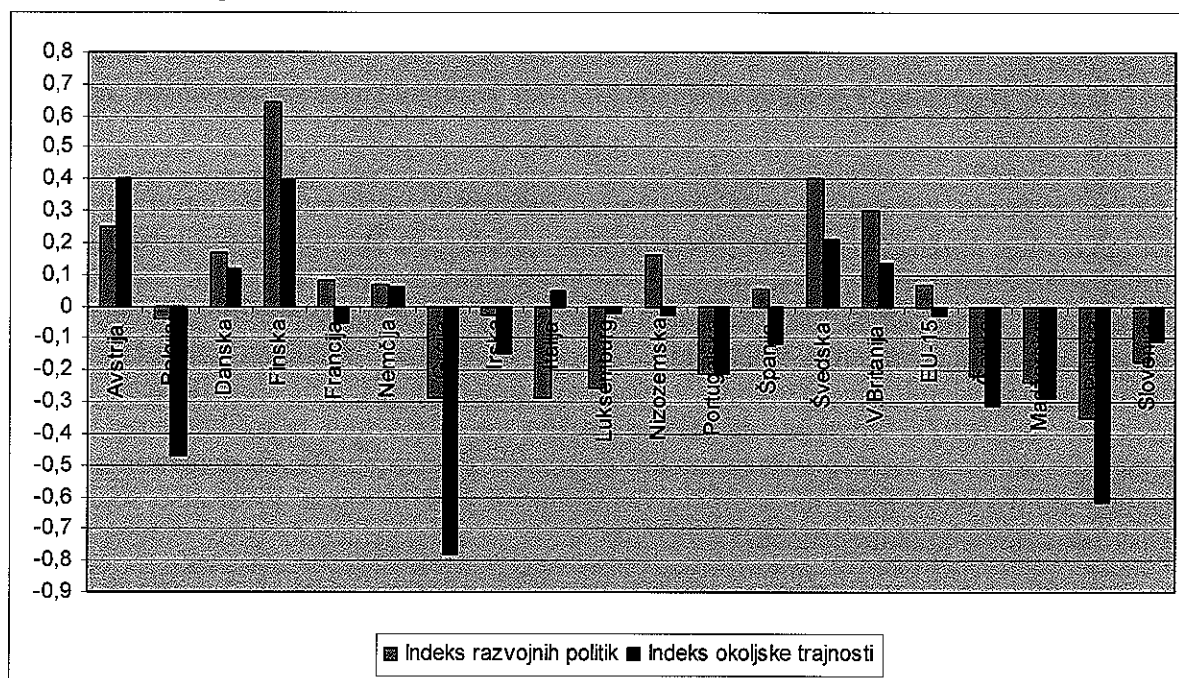
7.3 Testiranje trajnosti politik

Slovenija se je v strategiji razvoja opredelila za trajnostni razvoj. Pa vendar je strategija kratkoročna oziroma srednjeročna, zato prevladujejo cilji vezani na večjo kratkoročno konkurenčnost. V nasprotju s tem je trajnost dolgoročen vidik, ki je pogosto v nasprotju s kratkoročnim vidikom. Naštejmo nekaj ciljev, ki so vezani na konkurenčnost, a niso trajnostni: povečanje gostote cest, povečanje števila turistov, znižanje cen energije, znižanje socialnih izdatkov, povečanje delovnega časa. Še bi lahko naštevali cilje, ki so velik izziv za vodenje trajnostne politike in zahtevajo veliko mero preudarnosti in odgovornosti do prihodnjih generacij in našega planeta. Zato je smiselno postaviti pogoje, zlasti na področju okolja in energetike, ki so potrebni (ne pa še zadostni) za »varno« rast ekonomije. Za naše potrebe smo zbrali devet kazalnikov s področja okoljske in energetske politike, to so: strogost okoljske regulative, emisije CO₂, nastajanje komunalnih odpadkov, upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja, celotni okoljski davčni prihodki, ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative, energetska intenzivnost, primarna proizvodnja obnovljive energije, delež elektrike iz OVE v potrošnji električne energije, končna potrošnja električne energije. Iz njih smo oblikovali indeks – okoljske trajnosti, ki naj nam pomeni okoljski trajnostni pogoj konkurenčnosti, glede na izbrano mejo. Določanje meje je arbitrarno oziroma odvisno od šibkosti oziroma močnosti trajnosti, ki jo dopuščamo. Če izberemo pogoj, da je indeks okoljske trajnosti večji od -0,5, potem preskusa trajnosti v letu 2001 ne opravita uspešno Grčija in Poljska. Kar pomeni, ne le, da so njune razvojne politike neuspešne z vidika konkurenčnosti (indeksa politik sta negativna), temveč celo ne zadoščajo osnovnim merilom trajnostnega razvoja, to so: zdravi in ohranjeni okoljski sistemi, nizki pritiski človeka na okoljski sistem, neranljivost ljudi zaradi okoljskih motenj, odzivnost institucij na okoljske izzive in globalno sodeovanje pri reševanju globalnih okoljskih problemov⁹⁴. Slovenija je s trajnostnega vidika pod povprečjem EU-25, vendar v ugodnejšem položaju od drugih novih članic EU in ima v letu 2005 indeks okoljske trajnosti celo višji od indeksa politik. Zanimiva

⁹⁴ Environmental Performance Measurement, 2002

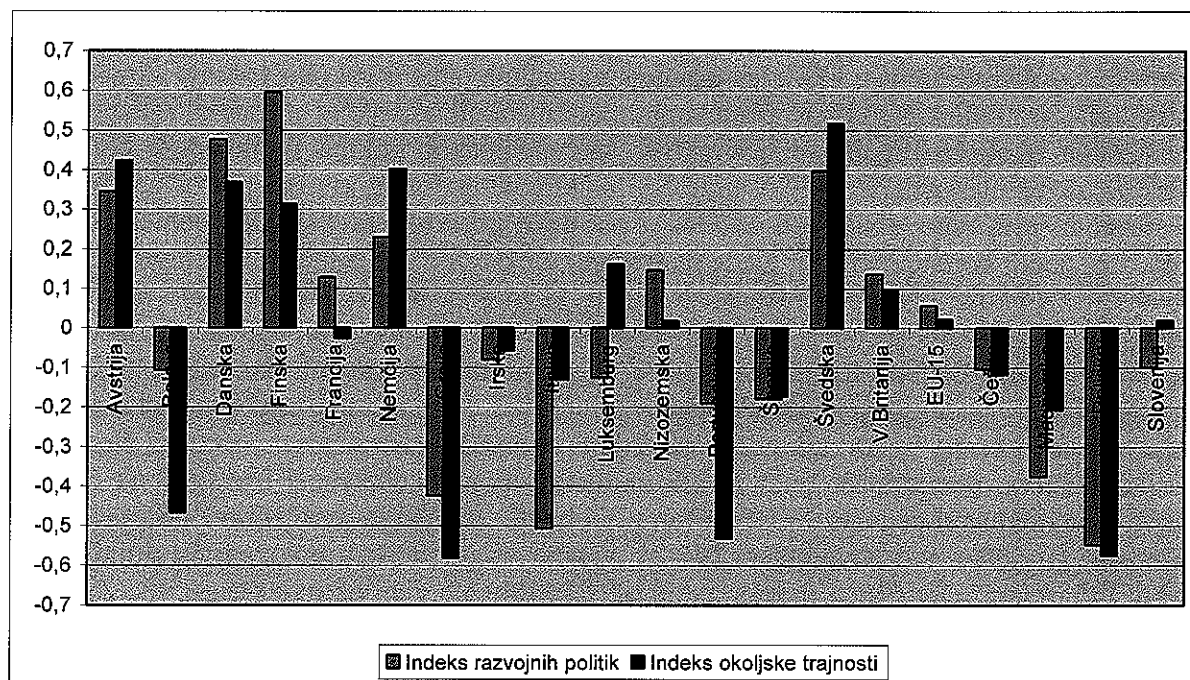
je ugotovitev, da so kratkoročno uspešne razvojne politike Belgije z vidika okoljske trajnosti zelo podpoprečne.

Slika 44: Test trajnosti, 2001



V letu 2005 po kriteriju, da je indeks okoljske trajnosti večji od -0,5 izpadejo Grčija, Poljska in Portugalska. Najbolje se uvrščajo Švedska, Avstrija in Nemčija, ki so hkrati edine države z višjim pozitivnim indeksom okoljske trajnosti od indeksa politik. Slovenija svojo pozicijo okoljske trajnosti izboljšuje glede na leto 2001 in ima v letu 2005 indeks okoljske trajnosti pozitiven, izboljšuje pa se tudi indeks politik.

Slika 45: Test trajnosti, 2005



8 ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Namen naše raziskave je bil prispevati k izboljšanju kvalitete razvojnih politik v vsebinskem in upravljaljskem smislu, utemeljiti politike v politični in civilni javnosti ter koristiti pri usmerjanju javnih in zasebnih sredstev. Kot je bilo pričakovano se je potrdilo, da za spremljanje in vrednotenje razvojnih politik »od spodaj navzgor« ta hip v Sloveniji ni izpolnjenih ustreznih predpogojev. Zato smo v skladu s programom dela izdelali ocene posameznih politik, statično, dinamično, strukturno v mednarodni primerjavi na podlagi sistema kontekstnih kazalnikov (pristop »od zgoraj navzdol«). Te ocene so sklenjene, skupaj s priporočili za vodenje politike, v drugem delu tega Zaključka. Najprej pa povzemamo naš komentar na obstoječe stanje spremljanja in vrednotenja razvojnih dokumentov v Sloveniji s predlogi za vzpostavitev ustreznega sistema.

Pri programih in projektih (so)financiranih pretežno iz slovenskih sredstev je sistem spremljanja slabo dorečen. To potrjujejo tudi ugotovitve Računskega sodišča ob revizijah zaključnih računov proračunov Republike Slovenije za posamezna leta. Stanje se izboljšuje, vendar je še daleč od ustreznega. To kažejo tudi analize smotrnosti, ki jih izvaja Računsko sodišče RS.

Težave se pojavijo že pri pripravi strateških dokumentov, kot so resolucije, nacionalni programi in strategije. V nacionalnih programih in strategijah so zapisani tudi cilji in rezultati, ki naj bi jih dosegli. Pri oceni zastavljenih ciljev smo naleteli na naslednje težave:

- Cilji so preveč splošni in le redko kvantificirani.
- Pogosto se preširoki in zato niso neposredno povezani z aktivnostmi.
- Ker so strateški dokumenti presplošni, tudi ni akcijskega načrta uresničevanja predloženega strateškega dokumenta.
- Ni kazalnikov spremljanja izvajanja strateškega dokumenta, temveč naj bi spremljanje temeljilo na kontekstnih kazalnikih.
- Strateški dokumenti so razdrobljeni in med seboj nepovezani.

Tudi veljavni strateški dokumenti (npr. Strategija razvoja Slovenije) nimajo jasno zastavljenega sistema kazalnikov. Deloma to rešuje Poročilo o razvoju, ki pa spremlja kontekstne kazalnike, kar ne omogoča jasne vzročno-posledične povezave med aktivnostmi in doseženimi rezultati in učinki.

Obstoječi poskusi sistematičnega vrednotenja posameznih vidikov razvojnih izdatkov imajo pomanjkljivosti. Tako so v primeru merjenja učinkovitosti državnih pomoči za oceno učinkovitosti državnih pomoči odgovorni dajalci pomoči, zato so vse državne pomoči ocenjene kot učinkovite, ne pa neodvisna institucija, ki bi rezultate lahko realneje presojala. Obstajajo pa še druge slabosti, med katerimi sta pomembni tudi (1) merjenje le s kazalniki in (2) neustrezna medsebojna povezanost kazalnikov, zato je treba v drugi fazi vzpostaviti še kompleksnejša merila učinkovitosti, ki bi zajela tudi navzkrižne interese.

Republiki Sloveniji tudi ni uspelo zagotoviti sistematičnega pristopa k vrednotenju aktivnosti sofinanciranih iz EU sredstev v programskem obdobju 2004-2006 in zato vlado čakajo še veliki napor, če bo želela urediti vrednotenje razvojnih aktivnosti, sofinanciranih iz javnih sredstev.

Z reformo javnih financ so bili nastavljene osnove za spremljanje razvojnih politik, saj k rezultatom usmerjen proračun temelji na podjetniškem načinu upravljanja z oblikovanjem ciljev, namenov in zahtevanih rezultatov v okviru proračunske omejitve. Pripravljene so bile ustrezne pravne podlage npr. Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna v predlogu finančnega načrta, vendar se zakonske podlage niso v celoti upoštevale, čemur je prispevala tudi pomanjkljiva usposobljenost zaposlenih in pomanjkanje politične volje za spremljanje in vrednotenje razvojnih aktivnosti. Kot nadgradnja obstoječega stanja je bila leta 2007 sprejeta Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Iz vidika spremljanja in posledično vrednotenja je pomembno zlati četrto poglavje tretjega dela uredbe, ki določa vsebine predlogov finančnih načrtov neposrednih uporabnikov državnega in proračuna samoupravne lokalne skupnosti in načrta razvojnih programov. V obrazložitvi predloga finančnega načrta se zahteva, da se najprej čim bolj natančno opredeli cilje, strategijo za uresničitev začrtanih ciljev in ključne programe resornega področja.

V Sloveniji imamo tako več ali manj vzpostavljene formalne pogoje za spremljanje projektov, ukrepov, podprogramov in programov, vendar je vsebinsko še vedno prevelik poudarek na statističnih kazalnikih, kar je tudi razvidno iz 9. člena prej omenjene Uredbe.

Z vsebinsko spremljanje razvojnih aktivnosti in še posebej za njihovo vrednotenje so ključni programski kazalniki. Tu pa imamo še veliko težav, kar se kaže pri dopolnjevanju kazalnikov programskih dokumentov (npr. kazalniki Enotnega programskega dokumenta RS 2004-2006 so bili večkrat dopolnjeni), kakor tudi za programe financirane iz nacionalnih sredstev, na kar opozarja Računsko sodišče.

Za vzpostavitev ustreznega sistema spremljanja je potrebno naslednje:

1. Točna določitev razvojnih aktivnosti. Predpogoj sistematičnega spremljanja rezultatov in učinkov politik je točna določitev razvojnih aktivnosti na ravni ukrepov in projektov, ukrepov, programov (odvisno od hierarhije in poimenovanje posamezne ravni). Zato je pomembno, da je posamezna razvojna politika najprej natančno opredeljena (definirana), potem vsaka politična usmeritev programirana do ravni ukrepov in projektov (vsebine in aktivnosti natančno predvidene), in da imamo hierarhično ter konsistentno oblikovan nabor kazalnikov, ki omogoča sledljivost in povezljivost na vseh ravneh. Do takrat si lahko pomagamo s statističnimi kazalniki, ki omogočajo tudi mednarodno primerljivost, čeprav ima seveda njihova uporaba določene omejitve, kot so zastarelost podatkov, nejasnost povezave z določenim ukrepom, nerazčlenjenost.
2. Pripraviti ustrezen nabor programskih kazalnikov. Programske kazalnike bi bilo smiselno po področju uporabe (npr. proizvodni sektor, človeški viri, infrastruktura, ostalo) in po vrsti uporabe (kazalnik vložka, kazalnik učinka, kazalnik rezultata, kazalnik vpliva, kazalnik konteksta). To bi olajšalo delo pri obrazložitvi proračuna in pri njegovem izvajanju, kakor tudi pri zaključevanju proračuna.
3. Nabor kazalnikov uporabiti za spremljanje integralnih programov (npr. regionalni razvojni program, državni razvojni program), spremljanje posameznih programov spodbujanja posameznih aktivnosti (npr. program spodbujanja podjetništva,...) in za spremljanje posameznih projektov. Sistem kazalnikov je potrebno vzpostaviti že v fazi programiranja, saj so pogosto težave pri določevanju programskih kazalnikov že znak slabo pripravljenih razvojnih aktivnosti. Zato izbor ustreznih kazalnikov in njihova kvantifikacija pozitivno vpliva na kakovost samih programov in že v fazi programiranja je potrebno razmišljati o izvedbi programov in o njihovem vrednotenju.

Zelo težko je iskati podatke za nazaj. To še posebej velja za projekte, kjer sodeluje veliko število udeležencev (npr. projekti razvoja človeških virov). Da bi sistem spremljanja služil svojemu namenu mora biti sistem kazalnikov jasen (»clear«), konsistenten (»consistent«) in uporaben (»useful«), saj je praksa pokazala (MEANS Collection, irske izkušnje), da je potrebno upoštevati sposobnost sistema, da uporabi dobljene informacije. Zato Evropska komisija svetuje, da je omejena sredstva smiselno usmeriti v vzpostavitev nabora kakovostnih, zanesljivih in merljivih kazalnikov učinkov in rezultatov ter manjšo pozornost posvečati kazalnikom vpliva. Tako kazalniki rezultatov kot kazalniki vplivov potrebujejo ustrezno logično (vzročno-posledično) razlago. V vsakem primeru morajo uporabljene metode (študije primera, kontrolne skupine, vprašalniki, modeli) merjenja kazalnikov vključevati primarne podatke končnih prejemnikov sredstev.

4. Potrebno je jasno opredelitev odgovornosti za spremljanje in načina zbiranja podatkov.
5. Vzpostaviti ustrezne institucije, metodologije in usposobiti kadre. To ne more biti zgolj obveza za programe sofinancirane iz EU sredstev (SVLR, MKGP), temveč mora biti to naloga vseh neposrednih proračunskih uporabnikov. Zato bi bilo potrebno usposabljanje prijavitelje projektov, kakor tudi zaposlene v javni upravi.
6. Potrebno je imeti tudi ustrezen informacijski sistem: zahteva po uvedbi računalniških informacijskih sistemov v proces spremljanja in vrednotenja razvojnih programov je utemeljena z večjo učinkovitostjo, enostavnostjo in preglednostjo procesa. Hiter in poenoten elektronski vnos, elektronski prenos podatkov, enostaven pregled nad procesom izvajanja razvojnih programov in dejavnostmi posameznih akterjev izvajanja, centralizirana hramba podatkov, enostavne analize teh podatkov in možnost povezovanja informacijskih sistemov med seboj (tudi nacionalnih sistemov s sistemom EU) so velike prednosti spremljanja z računalniškim informacijskim sistemom pred »ročnim« spremljanjem, ki pa v slovenskem primeru niso bile popolnoma izkoriščene. Na ravni Slovenije urejajo obveznost spremljanja razvojnih programov z informacijskim sistemom dokumenti vsakega programa strukturne in regionalne politike posebej⁹⁵. Bistvena za delovanje informacijskega sistema je dobra organizacija procesa, v katerem se sistem uporablja, in jasno določene vloge in odgovornosti vseh ustanov, ki v procesu sodelujejo.

Uvajanje sistema spremljanja in vrednotenja je proces, ki zahteva čas in izkušnje, zato bodo tudi rezultati vidni šele v daljšem časovnem obdobju.

Vrednotenje predstavlja v programskem/projektne ciklu nadaljevanje spremljanja, vendar med obema fazama, zaradi soodvisnosti, nimamo linearne povezave. Medtem ko se je z reformo javnih financ začelo spremljanje uvajati v sistem javnih financ, pa je vrednotenje sredstev več ali manj rezervirano za programe sofinancirane iz EU sredstev (Phare, SAPARD, strukturni skladi, razvoj podeželja, Prehodni vir,...).

EU pritisk je povzročil izvedbo nekaterih vrednotenj kar je imelo pozitiven vpliv na razpoznavnost vrednotenja v Sloveniji. Na žalost je bilo vrednotenje za upravljalce posameznih programov pogosto predvsem breme in kontrola, ne pa orodje, ki prispeva k boljši kakovosti programov (vsebina, izvajanje). Tako ni bilo narejeno celovito vmesno vrednotenje Enotnega programskega dokumenta RS 2004-2006, temveč sta bili opravljeni ločeni vrednotenji druge (ESS) in tretje razvojne prioritete (EKUJS, FIUR). Predvsem je bilo

⁹⁵ Berdavs, 2007, str. 85.

zaposlavljeno vrednotenje prve prednostne naloge (ERRS), ki je bila finančno najpomembnejši del EPD RS 2004-2006. Opravljena vrednotenja so bila za pripravljalce programskih dokumentov za obdobje 2007-2013 zelo koristna podlaga, zato pričakujemo, da se bo zavest o potrebi po vrednotenju postopoma razširila tudi na aktivnosti, ki so financirane samo iz nacionalnih sredstev.

Tudi Zakon o javnih financah in Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (do leta 2007) urejata programiranje, financiranje in spremljanje, pa nikjer ne omenjata vprašanja vrednotenja, medtem ko Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti omenja vrednotenje le bežno. Reforma javnih financ je izpustila enega od pomembnejših delov, čeprav pa je to tudi eden od najzahtevnejših delov reforme javnih financ. Razlogi za nadaljnje uvajanje vrednotenja v RS so vsaj naslednji:

- Potreba po ustrežnejšemu, učinkovitejšemu in uspešnejšemu trošenju javnih sredstev.
- Potreba po tesnejšem stiku javne uprave in ostalih interesnih skupin. Vrednotenje zahteva vključevanje neodvisne stroke, koristnikov, izvajalcev in ostalih interesnih skupin, kar predstavlja pritisk na izboljšano izvajanje nalog.

Sistematično uvajanje vrednotenja pa ni enostavno, saj zahteva:

- znatne vire (človeške, finančne), če želimo, da so vrednotenja koristna,
- znanje in izkušnje,
- interes in kapacitete tako na strani povpraševanja kakor tudi na strani ponudbe vrednotenj,
- zelo natančno načrtovanje (časovno, vsebinsko), predvsem pa je potrebno izvesti vrednotenje še pravočasno, torej dokler imajo rezultati vrednotenja vpliv na programiranje in/ali izvedbo,
- podporo najvišjih ravni (npr. Vlada, minister), svetuje pa se tudi zakonska podpora vrednotenju (primer Nizozemske, EU-ja).
- sistematično diseminacijo rezultatov vrednotenj.

Potrebno je razviti kulturo vrednotenja, kar pa je dolgotrajen in nikoli dokončan proces. Svetujemo, da poskušamo slediti idealnemu sistemu uvajanja kulture vrednotenja v RS, v štirih stopnjah oziroma korakih. Sistem vrednotenja se ne bo vzpostavil sam od sebe. Izkušnje iz tujine kažejo, da je potreben sistematičen pristop (strategija izgradnje sistema vrednotenja), ki traja več let.

Prvi korak se nanaša na standarde in regulativo. Slovenija trenutno v zakonodaji nima resnejših zahtev po vrednotenju. Izjema je presoja vplivov na okolje, zahteva po predhodnemu vrednotenju regionalnih razvojnih programov, zahteve po vrednotenju programskih dokumentov, ki so osnova za črpanje EU sredstev (kohezijska politika, razvoj podeželja) in zahteva po oceni predlaganih investicij. V večini držav je zahteva za aktivnejše vrednotenje prišla izven javne uprave in politike. Pogosto je bila to zahteva Evropske komisije (npr. Portugalska, Španija) ali pa tudi računskega sodišča (npr. Nizozemska).

Tako so zahteve EU tudi v Sloveniji v prvi fazi predstavljale določen formalni okvir izvajanja vrednotenja. V naslednji fazi bi bilo potrebno funkcijo vrednotenja umestiti v Zakon o javnih financah in na zakonu temelječe dokumente. Še prej pa je potrebno pripraviti ustrezne metodološke podlage, pridobiti določene izkušnje in tudi vzpostaviti ustrezno organizacijo v javni upravi, odgovorno za vsebinska in metodološka vprašanja, povezana z vrednotenjem. Potrebno se je zavedati, da zgolj formalna zahteva brez sankcioniranja in brez »posvojitve«

vrednotenja kot managerskega orodja ne bo pripeljala do delujočega sistema. Tudi slovenske izkušnje nas učijo, da je potrebno zakonodajo izvajati in ne zgolj sprejeti.

Drugi korak se nanaša na orodja in smernice ter ustanovitev centralne enote. V tej stopnji je priporočljivo izpeljati dve vzporedni aktivnosti:

- priprava ustreznih orodij in smernic,
- ustanovitev centralne enote.

Izkušnje iz razvitih držav sicer kažejo, da so v prvi fazi predvsem pomembna vrednotenja, ki jih opravijo zunanji neodvisni izvajalci, vendar pa je potrebno imeti tudi v javni upravi določene kapacitete za vrednotenje. Zato je potrebno v slovenski javni upravi profesionalizirati funkcijo vrednotenja. Ker je RS majhna država in v RS ni tradicije vrednotenja, predlagamo ustanovitev centralne enote, ki bo odgovorna za vrednotenje za nacionalna proračunska sredstva, medtem ko bi odgovornim ministrstvom za upravljanje s programi sofinanciranimi z EU sredstvi (SVLR, MKGP) pustil odgovornost za vrednotenje, saj imajo že vzpostavljene ustrezne organizacijske strukture. Predlagamo, da se centralna enota ustanovi na Ministrstvu za finance, medtem ko bi že obstoječe enote tesno sodelovale s centralno enoto.

Sama ustanovitev centralne enote, brez natančne opredelitve nalog, njene neodvisnosti in predvsem brez usposobljenih kadrov ne vodi k uspehu, zato je potrebno:

- Zaposliti usposobljene strokovnjake za vrednotenje in usposobiti obstoječe kadre, predvsem v tujini. Potrebna je mešanica teoretičnega, praktičnega in organizacijskega znanja. Tega pa ni do sedaj na nobenem od ministrstev.
- Narediti bazo vrednotenj: dosedanjih vrednotenj v RS, primere tujih vrednotenj.
- Priprava strategije (»evaluation strategy«) in načrta vrednotenja (»evaluation plan«) za aktivnosti financirane iz nacionalnih sredstev.
- Priprava metodoloških priročnikov: opis posameznih metod, opis vrednotenja posameznih aktivnosti, sistem kazalnikov.
- Izpeljava ustreznih usposabljanj.
- Naročilo in izvedba nekaterih vrednotenj.

Tretji korak je povečanje aktivnosti na strani ponudbe, poleg aktivnosti na strani povpraševanja. To še posebej velja za Slovenijo, ki je majhna država in je zato tudi nabor potencialnih izvajalcev vrednotenj zelo majhen. Zaradi omejenih finančnih možnosti in jezika tudi ni pričakovati večje ponudbe tujih izvajalcev, z izjemo finančno večjih projektov (npr. nad 200.000 evrov), kjer je interes tujih izvajalcev večji. Omejen nabor pa ima določene prednosti. Tako izkušnje Irske kažejo, da je ozek nabor izvajalcev vrednotenj lahko negativen zaradi majhne izbire in omejene neodvisnosti izvajalcev, vendar pa omejen izbor tudi omogoča izbor izvajalcev, ki dobro poznajo socio-ekonomski položaj države in njenih regij kakor tudi administrativni sistem. Predvsem pa je potrebno zagotoviti neodvisnost samih izvajalcev vrednotenj.

Zadnji korak predstavlja dokončna izgradnja sistema vrednotenja, za katerega je značilno, da je vrednotenje sestavni del oblikovanja politik, izvajanja programov in izvajanja nalog. Vrednotenje torej ni le del vrednotenja ukrepov, sofinanciranih s strani strukturnih skladov, temveč del programskega in projektnega cikla izdatkov proračuna.

To je sicer nikoli dokončan proces in zato ne čudi, da je uvajanje vrednotenja v javno upravo sestavni del reforme javne uprave že trideset let. Pomembno je, da javna uprava sprejme vrednotenje kot managersko orodje, ki pomaga k boljšemu izvajanju naloge in ni zgolj zunanja prisila. V zadnjem koraku je možno povezati izvajanje nalog («performance management») in vrednotenje.

To so bili komentarji in predlogi za izgradnjo sistema spremljanja in vrednotenja politik od »spodaj navgor«. Nadaljujemo z zaključki in priporočili, ki se nanašajo na oceno politik »od zgoraj navzdol«

Iz različnih merjenj in proučevanj razvojnih politik na podlagi kontekstnih kazalnikov, t.j. iz statične, dinamične, mednarodne in strukturne analize, identifikacije kritičnih razvojnih področij posamezne politike, proučevanja povezanosti med politikami in ukrepov znotraj njih izhajajo zaključki in priporočila za vodenje politik. Le-ti so v nadaljevanju strukturirani po posameznih politikah.

Politika spodbujanja podjetništva (⊖, počasi ↑)

Uporabljeni kazalniki v mednarodnih analizah in njihove ocene: razpoložljivost tveganega kapitala, spodbujanje možnosti za intenziviranje lokalne konkurence (oboje podpovprečno, približevanje EU!), protimonopolna regulativa (podpovprečno), število potrebnih dni za ustanovitev podjetja (kritično!), število dovoljenj za ustanovitev podjetja (kritično!), dostop do kreditov (približevanje EU!)

Slovenija je prav na vseh področjih v slabšem položaju od povprečja EU. Vendar so razlike glede na EU majhne in premagljive, zmanjšujejo pa se počasi, zato bo treba biti na tem področju v prihodnje bolj dejaven, zlasti pri zmanjševanju administrativnih ovir (nujno zmanjšati število potrebnih dovoljenj in dni za ustanovitev podjetja) in spodbujanju zasebnih investicij, zlasti preko ustreznih ukrepov povezanih s financiranjem le-teh.

Povezave med kazalniki: V Sloveniji se sicer povečuje razpoložljivost virov financiranja (dostop do kreditov; letna stopnja rasti je 10,3% in razpoložljivost tveganega kapitala; letna stopnja rasti je 3,2%), medtem ko se kriteriji na področju ukrepov zmanjševanja administrativnih ovir, spodbujanja lokalne konkurence in protimonopolne politike zaostrujejo in jim v Sloveniji le s težavo sledimo (letne stopnje rasti: -0,76%; -0,5% in 0%). Da bi povečali usklajenost politike spodbujanja podjetništva in konkurenčnosti je zato nujno okrepiti ukrepe za zmanjšanje administrativnih ovir.

Kazalniki ukrepov, ki se nanašajo na storitve za spodbujanje podjetništva močno pozitivno korelirajo s kazalniki ukrepov na področju prenosa znanja ter s kazalniki učinkovitosti izobraževanja in raziskovalnih organizacij. Ukrepi, ki se nanašajo na učinkovitost protimonopolne politike pa so močno pozitivno povezani z ukrepi številnih drugih politik, kot so raziskovalno razvojna politika, izobraževalna, prometna in okoljska politika. Učinkovitost protimonopolne politike namreč močno korelira s tehnološko absorpcijo na podjetniški ravni (0,753), kvaliteto izobraževanja in raziskovalnih institucij (0,677), kvaliteto infrastrukture(0,689) in uspešnostjo okoljske zakonodaje (0,812).

Raziskovalno tehnološko razvojna politika(⊖, 0)

Uporabljeni kazalniki v mednarodnih analizah in njihove ocene: (i) razpoložljivost znanstvenikov in inženirjev na trgu dela (pod povprečjem EU, absolutna vrednost pada), (ii) človeški viri na področju znanosti in tehnologije (blizu EU povprečja, raste), (iii) RR izdatki (v šolstvu stabilni in nadpovprečni), (iv) tehnološka absorpcija na podjetniški ravni (pod EU povprečjem, stabilna), v) sodelovanje med akademsko in poslovno sfero (pod EU povprečjem, stabilno), vi) zaposlenost v dejavnostih z visoko in srednjo tehnologijo (kritično!, počasna rast). Vsi dosežki politike so v Sloveniji v grobem slabši za tretjino napram Finski.

Vsi dosežki, z izjemo RR izdatkov visokega šolstva, so v Sloveniji slabši od povprečnih dosežkov EU, nekateri rahlo, drugi bolj. Po visokih RR izdatkih v sektorju šolstva sodeč Slovenija ni izpeljala uspešen prenos raziskovalne dejavnosti v gospodarstvo.

Sodeč po indeksu RR politike v letu 2005 je Slovenija v izjemno slabem položaju glede na primerljive ekonomije, pa tudi nasploh v EU25. Od leta 2001 naprej ni bilo delovanja, ki bi nizke razlike glede na EU zmanjšalo. V letu 2005 je med vsemi opazovanimi državami prav Slovenija v najbolj neugodnem položaju. Opazno je vztrajanje na prenosu akademskih znanj v gospodarstvo, namesto na povečanju gospodarske naravnosti akademske sfere.

Raziskovalno tehnološko razvojna politika v Sloveniji je bila na precej visokem nivoju že pred samo vključitvijo v EU. Delovanje politike od leta 2003 naprej je bilo zastavljeno v pravi smeri, ki jo je treba nadaljevati, vendar nekoliko bolj živahno, kajti obseg razlik te politike glede na EU-15 se v splošnem ne zmanjšuje.

Povezave med kazalniki: Ugotavljamo, da so ukrepi na področju človeških virov ob hitrem tehnološkem razvoju premalo intenzivni in poleg tega v tem kratkem roku še niso začeli v polni meri vplivati na področje uporabe in prenosa znanja. Povezave med RR inštitucijami in gospodarstvom so šibke, RR izdatki podpovprečni in trend neugoden. Rezultat tega je, da tehnološka pripravljenost Slovenije v primerjavi z drugimi državami stagnira.

Ukrepi politike spodbujanja podjetništva, izobraževalne, okoljske in IKT politike so močno povezani s tehnološko absorpcijo podjetij, ki je ključna za nova delovna mesta in boljše kvaliteto življenja.

Politika trga dela(☺, počasi ↑)

Uporabljeni kazalniki v mednarodnih analizah in njihove ocene: (i) brezposelnost mladih (nad povprečjem EU in se še zmanjšuje), ii) stopnja zaposlenosti starejših (kritično!, absolutno narašča hitro, relativno glede na druge države pa počasi), iii) beg možganov (velik in trend neugoden), iv) zaposleni s pogodbami o začasnem delu (velik in niha), v) razširjenost samozaposlovanja (povprečna, rahlo pada), vi) število delovnih ur na teden s polno zaposlitvijo (nad povprečjem EU, pada)

Slovenija ohranja nadpovprečni uspeh glede na EU. Smer delovanja je prava, vendar pa se kažejo potrebe po odločnejšem ukrepanju predvsem pri zaposlovanju starejših, povečanju privlačnosti dela, socialni varnosti in usklajenosti potreb.

Sektorska struktura zaposlenih se precej hitro približuje evropski strukturi, kar pomeni, da se bo potreba po večji fleksibilnosti zaposlenih še povečevala in s tem zmanjševala socialna varnost. Zato bo socialna politika, s svojimi programi in storitvami v prihodnjih letih, odigrala še pomembnejšo vlogo pri zagotavljanju enakih možnosti državljanom.

Povezave med kazalniki: Za Slovenijo veljajo enake povezave znotraj področja zaposlenosti kot v EU. Medtem ko so za beg možganov ocene v vseh novih članicah EU podobne, to je podpovprečne, v Sloveniji pa je neugoden tudi časovni trend. **V prihodnosti bo velik izziv zadržati talentirane posameznike doma. Sklepamo, da so ukrepi politike trga dela na splošno učinkoviti in skladni, vendar premalo osredotočeni na najbolj nadarjene posameznike.**

Politika izobraževanja(-, ↓)

Uporabljeni kazalniki v mednarodnih analizah in njihove ocene: (i) vključenost v izobraževalni sistem (povprečna, ni sprememb), ii) vključenost v vse-življenjsko učenje (nadpovprečna, narašča), (iii) kvaliteta javnih šol (povprečna, manj izrazit trend slabšanja), iv) kvaliteta poslovnih šol (nizka, pada) in v) ekonomska pismenost (podpovprečna in niha). **Dosežki Slovenije so v splošnem blizu povprečnih dosežkov EU, razen na področju ekonomske pismenosti. Kritičnih področij ni, vendar pa se je stanje relativno poslabšalo glede na leti 2001 in 2003 kar na treh od petih področjih, in sicer pri ekonomski pismenosti, vključenosti v izobraževalni sistem in kvaliteti javnih šol.**

Slovenija je rahlo podpovprečen indeks politike poslabšala in relativno glede na druge opazovane države nazadovala. Struktura slovenske izobraževalne politike se od leta 2001 oddaljuje od evropske. Razlike so sicer majhne, vendar bo treba v prihodnje ukrepati v drugačni smeri in nekoliko odločneje, da bi se ta politika v smislu dosežkov, vključenosti in učinkovitosti približala evropski.

Povezave med kazalniki: **Ukrepi na področju vključenosti v izobraževanje in končanja študija so kvantitativno uspešni (vključenost v izobraževanje in delež diplomantov sta vedno večja), medtem ko učinkovitost v smislu relativne kvalitete izobraževalnega sistema, šol, programov in praktičnih znanj pada. Za spremljanje in vrednotenje ukrepov izobraževalne politike so nujne dograditve sistema z vidika učinkovitosti.**

Države, ki so uspešne pri ukrepih za izboljšanje kvalitete izobraževalnega sistema imajo kvalitetne raziskovalne institucije, inovativna podjetja in na trgu dela dovolj strokovnjakov za področje informacijskih tehnologij.

Prometna politika(rahlo ⊗, počasi ↑)

Uporabljeni kazalniki v mednarodnih analizah in njihove ocene: (i) vzdrževanje in razvoj prometne infrastrukture (podpovprečna, relativno nespremenjeno kljub absolutnemu izboljšanju), ii) splošna kvaliteta infrastrukture (slabost v celotnem obdobju), iii) razvoj železniške infrastrukture (slabost, niha), iv) učinkovitost pošte (prednost v celotnem obdobju), v) smrtni izidi nesreč v cestnem prometu (kritično!, niha, relativno vedno bolj kritično) in vi) število osebnih avtomobilov (se povečuje). **V splošnem so dosežki ocenjeni rahlo pod povprečjem EU in se v času rahlo izboljšujejo, z izjemo prometne varnosti, ki je kritična. Kvaliteta splošne infrastrukture se približuje EU25, predvsem zaradi investicij v avtocestni križ. Smer delovanja politike je ustrezna, kažejo pa se potrebe po hitrejših spremembah, da bi dosegli povprečje EU, zlasti na področju vzdrževanja in razvoja infrastrukture, kamor sodi tudi železniška infrastruktura. Sedanji trendi na področju**

prometa: naraščanje števila motornih vozil, povečanje deleža vozil z dizelskim motorjem, večje hitrosti, več mestne vožnje, zastoji, kažejo na dodatno obremenjevanje okolja, zato bodo v prihodnje dobrodošli politični ukrepi za zniževanje energetske intenzivnosti in emisij iz prometa.

Tudi na področju razmerja med železniškimi in cestnimi prevozi se Slovenija približuje evropski strukturi, kljub neugodni smeri razvoja v obdobju 2001-2003, in s tem tudi večji trajnostni usmerjenosti prometne politike.

Povezave med kazalniki: Prometna politika je relativno dobro usklajena, čeprav so potrebe po intenziviranju ukrepov na področju železniške infrastrukture, zlasti glede na razvojne zaostanke iz preteklosti in težaven alpski teren.

Države z višjo kvaliteto infrastrukture zračnega prometa so hkrati bolj podjetniško naravnane (0,823 oz. 0,882), okoljsko osveščene (0,784 oz. 0,679), energetske zadostne in učinkovite (0,686) ter imajo večji delež ljudi z univerzitetno izobrazbo (0,777). Podobne povezave veljajo za kazalec vzdrževanje in razvoj infrastrukture. Nadalje velja, da so države z učinkovitejšim poštnim sistemom tudi okoljsko in informacijsko višje razvite. Gotovo spodbude na področju IKT vplivajo tudi na učinkovitost in varnost poštnega sistema, čeprav neposredno iz korelacije tega še ne moremo sklepati.

Ukrepi prometne politike so vezani zlasti na razvoj infrastrukture, premalo pa se dopolnjujejo z ukrepi na področju zmanjševanja okoljskih pritiskov prometa in ukrepi učinkovite rabe energije v prometu. Za rešitev teh problemov je ključno medresorsko usklajevanje in sodelovanje.

Okoljska politika (:-, počasi ↑)

Uporabljeni kazalniki v mednarodnih analizah in njihove ocene: (i) strogost okoljske regulative (slabost, absolutno izboljševanje, relativno ni sprememb), ii) ustaljenost in izvrševanje okoljske regulative (rahlo podpovprečna v celotnem obdobju), iii) celotni okoljski davčni prihodki (prednost v celotnem obdobju), iv) upoštevanje zdravstvenih, varnostnih in okoljskih vidikov poslovanja (zmanjševanje in slabost), v) emisije CO₂ na prebivalca (prednost, vendar naraščajo) in vi) nastajanje komunalnih odpadkov (prednost, vendar narašča). Poleg kazalnikov uporabljenih pri mednarodni analizi, velja opozoriti še na nekatere kritične vrednosti: žveplov dioksid na prebivalca, prašni delci in koncentracija ozona.

Dosežki politike so primerljivi z EU, regulativa je v veliki meri usklajena z evropsko. Nobeno področje, ki je bilo vključeno v mednarodno analizo, ne presega meje kritičnosti. Smer delovanja politike je prava, kažejo pa se potrebe po večjem okoljskem nadzorovanju podjetij in sprejemanju ukrepov za povečanje trajnostne potrošnje oziroma spreminjanju netrajnostne potrošnje v trajnostno.

Indeks različnosti je nizek in se (pričakovano) povečuje, saj nove zahteve okoljske zakonodaje prinašajo ukrepe z višjimi stroški. V prihodnje bo treba paziti, da se razlike ne bi več povečevale in da bi uspešneje implementirali okoljsko zakonodajo.

Ukrepi povezani s sprejemanjem evropske okoljske regulative niso v zadostni meri spremljani z ukrepi na področju integracije okolja v gospodarstvo in nenazadnje nadzornimi ukrepi. Še posebej je to nujno zaradi izjemno velikega izhodiščnega zaostanka politike na področju okolja, ki ga je treba na hitro nadomestiti.

Povezave med kazalniki: Enosmerno, t.j. produkcijsko orientirani ukrepi okoljske politike naj se v prihodnosti dopolnijo z ukrepi na strani potrošnje (v sodelovanju z ukrepi drugih razvojnih politik), s ciljem pravočasnega vplivanja na spremembo produkcijskih in potrošniških vzorcev v smeri kakovosti, konkurenčnosti in trajnosti, t.j. preden postane situacija težko obvladljiva.

Številne korelacije potrjujejo teoretična spoznanja, da je vloga nacionalne okoljske politike pomembna ne le v smislu okoljskega reguliranja, temveč tudi v smislu razvojnih spodbud. Okoljsko regulacijo je treba razumeti kot zunanji pritisk, ki podjetja vzpodbudi k iskanju novih možnosti za okoljske izboljšave in hkratnemu povečanju produktivnosti. Zato je pomembno, da druge politike izkoriščajo ukrepe okoljske politike za razvoj njihovega resorja.

Iz proučevanja korelacij še izhaja, da kjer politike ne dovoljujejo močne koncentracije infrastrukture, človeških in drugih virov na enem mestu, ampak spodbujajo enakomernejši (bolj trajnosten) razvoj, so ekonomski viri tudi bolj zadostni in bolje izkoriščeni. V tem smislu je treba razumeti vlogo ukrepov skladnejšega regionalnega razvoja.

Energetska politika(rahlo ☺, 0)

Uporabljeni kazalniki v mednarodnih analizah in njihove ocene: (i) energetska intenzivnost (slabost, kljub zniževanju), ii) končna potrošnja električne energije – gospodarstvo (kritično!, narašča hitreje kot v EU), iii) cena električne energije v industriji (nižje od povprečnih cen v EU in naraščajo počasneje kot drugje), iv) delež elektrike iz OVE v celotni potrošnji električne energije (prednost v celotnem obdobju), v) primarna proizvodnja obnovljive energije (kritično!, delež v skupni proizvodnji primarne energije pada).

V letu 2005 so dosežki energetske politike v Sloveniji rahlo slabši od povprečnih dosežkov EU25, stanje pa je kritično na dveh področjih. Slovenija je naredila velik korak na področju energetske intenzivnosti. A kljub temu se spremembe v splošnem dogajajo izredno počasi in trend ni obetaven (oddaljevanje od evropskega povprečja). Kažejo se potrebe po večjem poudarku omejevanja potrošnje končne energije oziroma povečanju energetske učinkovitosti.

Povezave med kazalniki: Ta hip je na evropski ravni značilno, da ukrepi energetske politike oziroma njihovi učinki medsebojno ne korelirajo močno, zato močnih povezav med ukrepi znotraj energetske politike ni pričakovati tudi v Sloveniji. To situacijo pojasnujemo z dvema dejstvoma: 1) trend uvajanja obnovljivih virov energije je sicer prisoten v EU, vendar so za uresničevanje načrtov potrebni ustrezni geografski pogoji in precejšna finančna sredstva, učinki pa relativno glede na fosilne vire, manjši in 2) energetska potrošnja še vedno narašča v skladu s potrošniško naravnostjo celotne evropske družbe.

Vlade, ki razumejo širši pomen energetske infrastrukture za gospodarstvo in vlagajo v njen razvoj sočasno tudi ustrezno načrtujejo in financirajo drugo infrastrukturo (prometno, informacijsko). To nakazuje na uspešnost ukrepov, ki upoštevajo širše načrtovanje infrastrukture (energetske, informacijsko-komunikacijske, prometne, okoljske).

Politika informacijsko komunikacijskih tehnologij (-,↓)

Uporabljeni kazalniki v mednarodnih analizah in njihove ocene: (i) uspeh vlade pri spodbujanju IKT (povprečen z ugodnim trendom), (ii) naročniki mobilne telefonije (hiter porast od leta 2002, ki je vodil v prednost), (iii) IT znanja na trgu dela (slabost, le počasno izboljševanje), (iv) dostop do interneta v šolah (nekoliko nadpovprečno, ni večjih sprememb), (v) vladna prioritizacija IKT (slabost v celotnem obdobju z rahlimi nihannji) in (vi) kvaliteta konkurence med ponudniki spletnih storitev (slabost, vendar relativne izboljšave v času). **Slovenija je s svojimi dosežki zelo blizu povprečja EU (in za tretjino slabša od Finske), zaostaja pa z IT znanji na trgu dela, kjer je položaj kritičen.**

V obdobju 2001-2005 je politika IKT v Sloveniji relativno nazadovala. Spodbujanje IKT s strani vlade in ustvarjanje pogojev za vzpostavitev konkurence na tem področju, ter seveda prilagajanje izobraževalnih sistemov novim potrebam na trgu dela so temeljne naloge politike IKT v prihodnje. Glede na to, da gre za politiko, ki jo pokriva več ministrstev, se zdi da bo treba več naporov vložiti v povezovanje na tem področju.

Kljub temu, da se je politika IKT oddaljila od evropske, je globalni trend uvajanja e-politike širom EU ugodno vplival tudi na Slovenijo (malo strukturnih razlik glede na EU).

Povezave med kazalniki: V Sloveniji so ukrepi politike IKT vezani na širjenje interneta v družbi usklajeni in uspešni; Slovenija je na tem področju na povprečni evropski ravni. Usklajeni so tudi zakonodajni ukrepi v smislu standardizacije pravnih postopkov na ravni EU in prav tako ukrepi povezani z vključevanjem IKT v razvojne programe in s povečevanjem razpoložljivost IT znanj na trgu dela. Vendar sta slednji dve skupini ukrepov še vedno premalo intenzivni ali pa bodo učinki oziroma vplivi vidni šele v daljšem času.

Ponudba IT profilov narašča tudi s sprejemanem okoljskih in energetskih izzivov. Čeprav iz korelacij ne moremo sklepati neposredno na vzročno posledične povezave, pa nedvomno velja, da imajo ukrepi, ki spodbujajo **IT znanja širok vpliv na različna razvojna področja in zato bi v tem smislu veljalo delati na političnih ukrepih, ki bi povezovali več resorjev.** Podobno, vendar v nekoliko ožjem smislu velja za ukrepe Vlade pri spodbujanju IKT na splošno. **Pri tem je treba opozoriti, da uspešnost vlade pri spodbujanju IKT ni odvisna le od nje same in kvalitete njenih razvojnih programov, temveč tudi od nagnjenosti podjetij, gospodinjstev ter prebivalstva k spremembam, kar pa je kulturno pogojeno.**

Predlagamo, da se ocena politik letno ažurira na osnovi tukaj razvitega sistema kontekstnih kazalnikov. S tem bi bilo zagotovljeno kontinuirano spremljanje napredka/nazadovanja politik glede na spremembe v EU in zaznavanje dolgoročnih trendov v dosežkih politik. Vzporedno s tem pa gradi ustrezen sistem spremljanja in vrednotenja od ravni ukrepov do ravni politik.

9 LITERATURA IN VIRI⁹⁶

1. Bela knjiga o prometu, Evropska prometna politika do leta 2010: Čas za odločitev COM(2001)0370
2. Berdavs J.: Kako do boljšega sistema fizičnega spremljanja v novi finančni perspektivi? IB št. 1/2007.
3. Blejec M.: Statistične metode za ekonomiste. Ljubljana : Ekonomska fakulteta (II. Izdaja), 1961
4. Cann A. J: Correlation, Critical Values of the Correlation Coefficient, 2002, University of Leicester: [<http://www-micro.msb.le.ac.uk/2060/rtable.html>]
5. COM (2003) 739: Directive of the European Parliament and of the Council on Energy End-Use Efficiency and Energy services
6. Cornelius P. K., von Kirchbach F., Mimouni M.: Creating green markets: What do the trade data tell us? Daniel C. Esty, Peter K. Cornelius, eds., Environmental performance measurement: The global report 2001-2002. New York : Oxford University Press, 2002.
7. Deveto poročilo o državnih pomočeh. Ljubljana : MF, 2007
8. Direktiva 1999/30/EC: Council Directive relating to limit values for sulphur dioxide, nitrogen dioxide and oxides of nitrogen, particulate matter and lead in ambient air
9. Direktiva 2001/81/ES o zgornji meji nacionalnih emisij v zrak za določene snovi (NEC direktiva).
10. Direktiva 92/43/EGS: Direktiva Sveta o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst (Direktiva o habitatih)
11. eEurope Action Plan, Seville European Council, 2005
12. ESDP, European Spatial development Perspective, EC, 1999
13. Europe's Information Society Thematic Portal: http://ec.europa.eu/information_society/activities/index_en.htm
14. Eurostat, Eurostat Yearbook, The Statistical Guide to Europe-data 2000-2005. Luxembourg : Eurostat, 2006.
15. Eurostat: Employment in Europe, Luxembourg : Eurostat, 2006
16. Eurostat: Measuring Progress Towards a More Sustainable Europe, 2001.
17. Eurostat: Science and Technology in Europe. Data 1990-2004, Luxembourg : Eurostat, 2006
18. Evaluating socio-economic programmes: MEANS Collection vol. 2: Selection and use of indicators for monitoring and evaluation. EC, 1999
19. Evaluating socio-economic programmes: MEANS Collection vol. 5: Transversal evaluation of impacts on the environment, employment and other intervention priorities. EC, 1999
20. Ex post evaluation of cohesion policy programmes 2000-2006 co-financed by the European Fund for Regional Development (Objectives 1 and 2) – Work package 2: Data feasibility study, 2008.
21. Filipič J.: Okoljska regulacija in konkurenčnost države. Ljubljana : EF, 2004.
22. IMD: World Competitiveness Yearbook, Lausanne : Institute for Management Development, 2001 do 2007
23. Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper. Paris: OECD, 1999.

⁹⁶ Viri in literatura se nanašajo na vsa tri fazna poročila in zaključno poročilo.

24. Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology. Working Paper 3. European Commission, 1999.
25. Johnson, D, Turner C.: European Business. London : Routledge, 2000
26. Kamnar H.: Merjenje gospodarnosti, uspešnosti in učinkovitosti opravljanja javne službe. V Borak Neven: Državno revidiranje in novosti v javnih financah. Ljubljana: Zveza ekonomistov, 2000,
27. Kavaš et al.: Vmesno vrednotenje 3. prednostne naloge EPD: Prestrukturiranje kmetijstva, gozdarstva in ribištva. Ljubljana: Inštitut za ekonomska raziskovanja, 2006.
28. Kotler P., Jatusripitak S. in Maesincee S.: Tha Marketing of Nations. A Strategic Approach to Building National Wealth. The Free Press : New York, 1997.
29. Krajnc M.: Pogoste ugotovitve pri reviziji smotrnosti. V Učinkovito upravljanje z javnimi sredstvi: zbornik referatov, 2006.
30. Lah A.: Leksikon Okolje in človek. Ljubljana : ČZD Kmečki glas, 1995.
31. Lanjouw J. O, Mody A.: 'Stimulating Innovation and the International Diffusion of Environmentally Responsive Technology: The Role of Expenditures and Institutions, 1993
32. Letno poročilo Računskega sodišča RS za leto 2006. Ljubljana: Računsko sodišče, 2007
33. Lewis, W. A.: The State of Development Theory. American. Economic Review, Vol. 74, No. 1, pp. 1–10 , 1984.
34. Lipsey, Bekar, Carlaw: What requires Explanation? General Purpose Technologies and Economic Growth, Cambridge : MIT Press, 1998
35. Maher M., Cvikl M., Statistika in investiranje v človeške vire: predstavitev na konferenci Učinkovito upravljanje z javnimi sredstvi, 2006.
36. Manual Project Cycle Mangement. Brussels: European Commission, 2001.
37. Mladenovič Z: Kako v javnem sektorju zagotoviti merjenje učinkovitosti in uspešnosti?: predstavitev na konferenci Učinkovito upravljanje z javnimi sredstvi, 2006.
38. Murn A.: Merjenje učinkovitosti finančnih ukrepov industrijske politike. predstavitev na statistični dnevi 2006, 2006.
39. Nacionalni energetske program, UL RS, 57/2004
40. Nacionalni program razvoja slovenske železniške infrastrukture, UL RS 13/96
41. Nacionalni program varstva okolja. Ljubljana : Ministrstvo za okolje in prostor, 1999.
42. New Cronos. Eurosta database [<http://europa.eu.int/estatref/navigation.htm>]
43. Odločba Sveta 2002/358/ES (UL L 130, 15.5.2002) o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti
44. OECD Labour Force Statistics 1985 - 2005, Paris : OECD, 2006
45. Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje v Sloveniji. Ljubljana : Vlada republike Slovenije, 2005
46. Osmo poročilo o državnih pomočeh. Ljubljana : MF, 2006
47. Poročilo o razvoju. Ljubljana : UMAR, 2007
48. Portal Vlade RS,
http://www.mg.gov.si/si/delovna_podrocja/elektronske_komunikacije_in_posta
49. Portal Vlade RS, http://www.mg.gov.si/si/delovna_podrocja/energetika/
50. Portal Vlade RS,
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/
51. Portal Vlade RS,
http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/e_uprava_in_upravni_procesi/

52. Portal Vlade RS, http://www.mvzt.gov.si/si/delovna_podrocja/informacijska_druzba/
53. Protokol o zmanjšanju zakisljevanja, evtrofikacije in prizemnega ozona h konvenciji iz leta 1979 o onesnaževanju zraka na velike razdalje preko meja. Uradni list EU, priloga, 17.7.2003
54. RePPRS, Resolucija o prometni politiki RS, UL RS 58/2006
55. Resolucija o Nacionalnem programu izgradnje avtocest v RS, UL RS 50/2004
56. Resolucija o prometni politiki RS, UL RS 58/2006
57. Rodrigue Jean-Paul, Comtois Claude in Slack Brian: The Geography of Transport Systems, New York: Routledge, 2006, <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch4en/meth4en/dissimilarityex.html>
58. Rostow: The Stages of Economic Growth. Cambridge : Cambridge University Press, 1960
59. SEC (2005) 1573: Commission staff working document - Annex to the Communication from the Commission Biomass action plan - Impact assessment {COM(2005) 628 final
60. Sedmo poročilo o državnih pomočeh. Ljubljana : MF, 2005
61. Seljak J.: Kazalec uravnoteženega razvoja. Ljubljana : UMAR. Zbirka Analize, raziskave in razvoj, 2001.
62. Slabe Erker Renata, Hlad Branka, Juvančič Luka: Biotska raznovrstnost kot vir ekonomskega razvoja. Ljubljana : IER, 2003
63. Slabe Erker Renata, Kovačič Art, Kavaš Damjan, Murovec Nika, Uršič Sonja, Stanovnik Peter: Merjenje in vrednotenje razvojne politike. Spremljanje in vrednotenje razvojnih politik v Sloveniji in izbranih državah ter sintezne analize razvojnih politik. Ljubljana : IER, 2008
64. Slabe Erker Renata: Ocenjevanje okolske trajnosti za učvrstitev konkurenčnosti – grožnje in priložnosti. Ljubljana : IER, 2003
65. Smernica o učinkoviti rabi energije in energetskih storitvah, COM (2003) 739
66. Strategija EU za biogoriva, COM (2006) 34
67. Strategija o ohranjanju biotske raznovrstnosti v Sloveniji. Ljubljana : MOP, 2001
68. Strategija razvoja Slovenije. Ljubljana : UMAR, 2005
69. Strategija RS v informacijski družbi. Maribor : MID, 2003
70. Strukturni skladi EU v Sloveniji, http://www.sigov.si/euskladi/skladi/kohezija_2.html
71. SURS: Statistični letopis Slovenije, Ljubljana : Statistični urad Republike Slovenije, 2003 in 2004
72. The Evaluation of Socio-economic Development. Londona: Tavistock Institute, 2003.
73. The Evaluation of Socio-economic Development. Londona: Tavistock Institute, 2003.
74. The Lisbon Strategy And The New Dynamics_For Science, Technology And Innovation ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/indicators/docs/3rd_report_snaps0.pdf
75. UNECE CLRTAP: Protocols to the Convention on Long Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP), Gothenburg, 1984, 1985, 1988
76. UNFCCC: The Kyoto Protocol to the United nations Framework Convention on Climate Change, 1997.
77. Uredba Evropskega parlamenta in sveta o strukturi statistiki podjetij, 2006/0020(COD)
78. Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o strukturi statistiki podjetij (predlog) (KOM (2006) 66)
79. Uredba KOM(2006)0066 – C6-0063/2006 – 2006/0020(COD): Poročilo: Elisa Ferreira (A6-0062/2007) - Strukturna statistika podjetij, Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o strukturi statistiki podjetij
80. WB: World Development Indicators. Washington : The World Bank, 2001 do 2007

81. WEF: Environmental Performance Measurement, The Global report 2001-2002, Oxford : Oxford University Press, 2002
82. WEF: Environmental Performance Measurement,. Oxford : Oxford University Press, 2002.
83. WEF: The Global Competitiveness Report. Geneve : WEF 2001-2002 do 2006-2007
84. Wollmann H.: Evaluation in Public Sector Reform: Concepts and Practice in Public Sector Reform. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
85. Working Document No 2: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators, 2006.
86. WWF: Living Planet Report. World Wild Fund, 2002
87. Zakon o ratifikaciji Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja (Uradni list RS-MP, št. 17/02)
88. Zelena knjiga o energetske učinkovitosti ali »Narediti več z manj, COM (2005) 265
89. ZN: Konvencija o biološki raznovrstnosti, 1992 (Zakon o ratifikaciji, UL RS-MP 7/1996)

10 DODATEK: NAVEZAVA NA UGOTOVITVE RAZISKOVALNE SKUPINE FDV-IDV

Politika spodbujanja podjetništva

- Slovenija se uvršča tradicionalno **nizko, kar zadeva zaupanje** soljudem, ki je tudi ena od predpostavk v podjetniškem okolju. Visoke ravni nezaupanja lahko deloma pripišemo tudi negativni izkušnji tranzicije.
- **Pripravljenost na osebno ekonomsko tveganje** je ena od ključnih predpostavk podjetništva, takšna pripravljenost pa je v slovenskem prostoru na splošno nizka. večina anketiranih v slovenskem (in tudi širše vzhodno Evropskem) prostoru sicer kaže načelno in subjektivno naklonjenost inovacijam, dokazovanju in tveganju, a pod hkratno predpostavko da je tveganje 'varno'
- **Deficit individualizma** in individualne odgovornosti se kaže v tradicionalno visokih pričakovanjih v Sloveniji in vzhodni Evropi nasploh, da bo država poskrbela za posameznikovo socialno varnost. Deficit je gotovo deloma zgodovinsko pogojen, saj je bil velik del prebivalstva socializiran v okolju, ki takšne odgovornosti ni vzpodbujalo, zato ni mogoče pričakovati, da bo pripravljenost za individualna ekonomska (tudi podjetniška) tveganja hitro naraščala.
- Glede na splošni kolektivno-psihološki vzorec kaže, da bi bilo pripravljenost za tovrstna tveganja mogoče vzpodbuditi z ekonomsko-socialnimi **varovalnimi mehanizmi** ter z osredotočanjem na manj ambiciozna podjetniška tveganja.

Raziskovalno tehnološko razvojna politika

- Večina anketirancev predpostavljenege zaostajanja Slovenije na področju znanosti in tehnologije ne vidi kot dejavnika ogrožanja varnosti Slovenije. Potrebno bi bilo **okrepiti zaznavo javnosti** o pomenu znanosti za gospodarski razvoj.

Politika trga dela

- **Delo je na lestvici vrednot** v Sloveniji praviloma uvrščeno zelo visoko, takoj za družino, vendar pa se to visoko vrednotenje nanaša na določeno predstavo o delovni karieri, za katero je značilna predvsem stabilna vseživljenjska zaposlitev z ustreznim plačilom, odsotnost strahu pred izgubo zaposlitve.
- Pričakujemo lahko, da bo imel dejavnik **avtonomije pri delu** z rastjo povprečne višine izobrazbe v Sloveniji vse večji pomen za zadovoljstvo z delom.
- V mednarodnih primerjavah v Sloveniji ni opaziti presežne naklonjenosti **podaljševanju delovne dobe** kot mehanizmu regulacije trga dela.
- Sprejemanje **polne zaposlenosti žensk** v vseh obdobjih življenjskega cikla je ena vztrajajočih zaposlitvenih norm v slovenskem prostoru. Pričakovati je veliko nasprotovanje

morebitnim poskusom, da bi z argumentom skrbi za družino omejili možnost zaposlovanja žensk.

- V Sloveniji primerjalno gledano tako ni zaznati presežnega potenciala **mobilnosti delavcev** v druge države oziroma pripravljenosti za daljše delo v tujini.
- Slovenija se vsaj na normativni ravni nahaja v tisti tretjini držav, ki so najmanj naklonjene bolj množičnemu **priseljevanju delavcev iz tujine**, kar lahko pomeni določeno omejitev za politiko trga dela. Del razlage lahko iščemo v smeri, da javnost priseljevanja tujih delavcev vidi tudi kot ekonomsko grožnjo oziroma kot konkurenco za delovna mesta.

Politika izobraževanja

- Javnost se na splošno zaveda **pomena šolstva** in je naklonjena povečevanju izdatkov države na tem področju.

Prometna politika

- Glede na skrb za prometno varnost lahko pričakujemo da bo javnost načeloma naklonjena rešitvam, ki bi bile usmerjene k povečevanju prometne varnosti, vendar je potrebno pri tem upoštevati tudi razkorak med načelnim soglašanjem in odnosom do konkretnih ukrepov ali omejitev, kadar ti zadenejo raven neposrednega življenjskega izkustva posameznika.

Okoljska politika

- Za slovenski prostor je začilno, da so se stališča o potrebnosti **varovanja okolja** dokaj široko uveljavila kot del posameznikovih orientacij. Zaščita okolja se v vseh meritvah praviloma nahaja na tretjem ali četrtem mestu med stvarmi, za katere je 'vredno nekaj žrtvovati'.
- Obenem pa te pripravljenosti za žrtvovanje ne smemo preceniti, saj v položaju realne dileme med **okoljskimi in ekonomskimi** ali blaginjskimi cilji anketiranci praviloma opustijo ekološke cilje v korist socialno ekonomskih.

Energetska politika

(Za to politiko v raziskavi ESS ni bilo na voljo subjektivnih kazalnikov)

Politika informacijsko komunikacijskih tehnologij

- V Sloveniji je **delež rednih uporabnikov interneta** precej visok (40%) in je od meritve 2002 narasel za 20%, kar kaže na zelo hiter trend povečevanja. Slovenija je na visokem tretjem mestu tudi po kazalniku uporabe **interneta za telefniranje**, kar lahko kaže na začetno fazo izrazitega trenda v tej smeri, še zlasti če se bo ta rešitev kazala kot cenovno ugodna.

