



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Uresničevanje Strategije razvoja Slovenije 2030 in Agende za trajnostni razvoj do leta 2030



2021

CILJI
TRAJNOSTNEGA
RAZVOJA

POS LANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

REVIZIJSKO POROČILO

Uresničevanje Strategije razvoja Slovenije 2030 in Agende za trajnostni razvoj do leta 2030

Številka: 320-3/2020/25
Ljubljana, 23. julija 2021

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali so bili **Vlada Republike Slovenije** (v nadaljevanju: vlada), **Ministrstvo za finance** (v nadaljevanju: MF), **Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko** (v nadaljevanju: SVRK) in **Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj** (v nadaljevanju: UMAR) v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 7. 2020 učinkoviti pri izvajanju aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije razvoja Slovenije 2030 (v nadaljevanju: Strategija 2030) in Agende za trajnostni razvoj do leta 2030 (v nadaljevanju: Agenda 2030).

Republika Slovenija od leta 2013 do decembra 2017, ko je vlada sprejela Strategijo 2030, ni imela krovnega strateško-razvojnega dokumenta, v katerem bi bil načrtan dolgoročni razvoj države. Strategija 2030 vsebuje 12 strateško-razvojnih ciljev v okviru 5 strateških usmeritev, pri čemer je pomembno, da so cilji in strateške usmeritve Strategije 2030 povezani s cilji trajnostnega razvoja Agende 2030, ki je nadnacionalni dokument, ki spada med mednarodne politične zaveze Republike Slovenije, sprejete na Skupščini Organizacije združenih narodov.

Sistem uresničevanja Strategije 2030 je opredeljen v Strategiji 2030, Zakonu o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) in Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja), nikjer pa ni opredeljeno, na kakšen način se zagotavlja veljavnost Strategije 2030, ki je kot dokument vlade izpostavljena volji vsakokratne vlade ali da ji sledi ali pa od nje odstopi oziroma kako drugače posega vanjo brez širšega družbenega konsenza. Opisano lahko predstavlja precejšnjo negotovost tako glede vsebine strateško-razvojnih ciljev kot tudi uresničevanja dolgoročnih strateško-razvojnih ciljev.

V Strategiji 2030, ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja so določeni dokumenti, pristojni organi, nosilci, naloge in roki za spremljanje in analiziranje uresničevanja Strategije 2030. Naloge in cilji vlade, MF, SVRK in UMAR so jasno opredeljeni. Za medresorsko koordinacijo uresničevanja Strategije 2030 na državni ravni je pristojna SVRK. Za koordinacijo medresorskega uresničevanja Strategije 2030 je v Strategiji 2030 predvideno, da vlada ustanovi svet za razvoj, v katerega bodo vključeni predstavniki socialnih partnerjev, zasebnega sektorja, civilne družbe, strokovnih institucij, regionalnih in lokalnih skupnosti ter vlade. Vlada sveta za razvoj do konca obdobja, na katero se nanaša revizija ni ustanovila, niti ga ni ustanovila do konca izvajanja revizije. Prav tako ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, ni delovala predvidena delovna skupina za razvojno načrtovanje, katere temeljni namen je bila koordinacija procesa usklajevanja in medresorskega povezovanja, izvajanja in spremljanja razvojnih politik.

S Strategijo 2030 je bilo predvideno, da bo uresničevanje Strategije 2030 temeljilo na srednjeročnem načrtovanju, vezanem na srednjeročni fiskalni okvir in sistem izvedbenih dokumentov. S tem je bila vzpostavljena povezava med procesi dolgoročnega strateško-razvojnega in srednjeročnega načrtovanja ter priprave proračuna države z ekonomskim upravljanjem v Evropski uniji (evropskim semestrom) in cilji trajnostnega razvoja Agende 2030.

ZJF določa začetek uresničevanja Strategije 2030 tako, da se državni program razvojnih politik in srednjeročna fiskalna strategija vladi prvič predložita v sprejetje za leto 2020. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, dokumenta vladi nista bila predložena. 28. 4. 2020 je bil kot odziv na epidemijo covid-19 sprejet Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19, ki v 33. členu določa dodatni 67.c člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021, ki določa neuporabo 9.a in 9.č člena ZJF v letih 2020 in 2021, kar pomeni, da se DPRP in srednjeročna fiskalna strategija v letih 2020 in 2021 ne pripravita in ne predložita vladi v sprejetje. S tem je bilo srednjeročno načrtovanje izvajanja Strategije 2030 in Agende 2030, kot je bilo predvideno v Strategiji 2030 ter s spremembami in dopolnitvami ZJF iz leta 2018, odloženo.

Spremljanje uresničevanja usmeritev, ciljev in prioritet Strategije 2030 je v pristojnosti UMAR. Od sprejetja Strategije 2030 je UMAR pripravil 3 poročila o razvoju, v katera so bili vključeni tako imenovani kazalniki uspešnosti. Zaradi kratkega obdobja po sprejetju Strategije 2030 in s tem omejene razpoložljivosti podatkov za kazalnike uspešnosti je bila v poročilih o razvoju za leta 2018, 2019 in 2020 celovitost poročanja o uresničevanju Strategije 2030 omejena. V obdobju, na katero se nanaša revizija, na ravni državnega programa razvojnih politik in državnega proračuna ni bilo jasno določeno, ali je vzpostavljen poseben sistem poročanja za spremljanje uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 oziroma ali je poročanje načrtovano v okviru že obstoječih postopkov poročanja. Spremljanje učinkovitosti in uspešnosti uresničevanja Strategije 2030 v obdobju, na katero se nanaša revizija, zato ni bilo mogoče na predviden način.

Računsko sodišče je ocenilo, da so bili vlada, MF, SVRK in UMAR, ne glede na nastop izjemnih okoliščin v začetku leta 2020, v obdobju, na katero se nanaša revizija, **delno učinkoviti** pri izvajanju aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030. Računsko sodišče je revidirancem podalo **priporočili** za izboljšanje poslovanja v prihodnje, predložitve odzivnega poročila pa ni zahtevalo.

Kazalo

1. Uvod	7
1.1 Predstavitev področja revizije	7
1.1.1 Strateško in razvojno načrtovanje v Republiki Sloveniji	11
1.1.2 Ekonomsko upravljanje v Republiki Sloveniji	19
1.1.3 Strategija 2030 in Agenda 2030	25
1.2 Revizijski pristop in sodila	27
2. Predstavitev revidirancev	29
2.1 Vlada Republike Slovenije	29
2.2 Ministrstvo za finance	30
2.3 Služba za razvoj in evropsko kohezijsko politiko	33
2.4 Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj	34
3. Sistem uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030	36
3.1 Pristop k uresničevanju	36
3.2 Vzpostavitev sistema uresničevanja	40
4. Uresničevanje Strategije 2030 in Agende 2030	45
4.1 Priprava izvedbenih dokumentov za spremljanje izvajanja, spremljanje in analiziranje uresničevanja	45
4.2 Poročanje o uresničevanju ciljev	51
4.2.1 Nacionalno poročanje o uresničevanju Strategije 2030 in Agende 2030	51
4.2.2 Mednarodno poročanje o uresničevanju Agende 2030	54
4.3 Nadzor nad uresničevanjem	55
4.4 Uresničevanje Strategije 2030 in Agende 2030 v letu 2020	56
5. Mnenje	60
6. Priporočila	62

1. Uvod

Revidirali smo učinkovitost poslovanja Vlade Republike Slovenije, Ministrstva za finance, Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj pri izvajanju aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije razvoja Slovenije 2030¹ (Strategija 2030) in Agende za trajnostni razvoj do leta 2030² (Agenda 2030) v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 7. 2020.

Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču³ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije⁴ ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁵. Sklep o izvedbi revizije⁶ je bil izdan 21. 1. 2020.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije podamo opisno mnenje o učinkovitosti poslovanja vlade, MF, SVRK in UMAR v delu, ki se nanaša na izvajanje aktivnosti pri uresničevanju Strategije 2030 in Agende 2030 v Republiki Sloveniji v obdobju, na katero se nanaša revizija. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

1.1 Predstavitev področja revizije

Strategija 2030 predstavlja dolgoročno vizijo razvoja in upravljanja države na nacionalni ravni, Agenda 2030 pa dolgoročno politično zavezo mednarodne skupnosti/voditeljev držav članic Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju: OZN) k skupnim prizadevanjem za zagotovitev trajnostnega razvoja v vseh državah sveta. Oba dokumenta predstavljata izhodišča in podlago za nadaljnje strateško in razvojno načrtovanje, prilagojeno ravni, na kateri se načrti oblikujejo, in naravi zavez, ki iz njih izvirajo.

Razvojne politike in razvojni projekti so po svoji naravi taki, da se jih ne da jasno ločiti od drugih aktivnosti, ki se izvajajo na ravni države, saj se sproti vgrajujejo v tekoče zadeve. Nedvoumno pa je, da so razvojne politike usmerjene v prihodnost in izboljšave v smeri doseganja želenih ciljev. Manevrski prostor razvojnih politik in ciljev na ravni države je tako tisti del javnih sredstev, ki jih ima država na razpolago po tem, ko izpolni vse svoje obveznosti. V Republiki Sloveniji so v letih 2017–2019 vse zakonske in druge prevzete obveznosti po oceni predstavljale 94 % sredstev državnega proračuna, kar pomeni, da je bilo za nove razvojne projekte na razpolago približno 6 % sredstev

¹ [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Strategija-razvoja-Slovenije-2030/Strategija_razvoja_Slovenije_2030.pdf], 15. 6. 2021.

² Resolucija Generalne skupščine Organizacije združenih narodov, A/RES/70/1, 25. 9. 2015, [URL: <https://digitallibrary.un.org/record/809145>], 15. 6. 2021.

³ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

⁴ Uradni list RS, št. 91/01.

⁵ Uradni list RS, št. 43/13.

⁶ Št. 320-3/2020/3.

državnega proračuna.⁷ Dejstvo, da so razvojna sredstva tako omejena, zahteva od oblikovalcev politik še toliko bolj premišljeno in celovito načrtovanje, od izvajalcev pa učinkovito in dosledno izvajanje ter skrbno spremljanje doseganja želenih razvojnih ciljev.

Strateško-razvojno načrtovanje⁸ na ravni države je vsebinsko povezano z ekonomskim upravljanjem in načrtovanjem, torej z ekonomsko politiko države, ki je politika spreminjanja pogojev gospodarjenja z vplivom na družbeno blaginjo in s tem na kakovost življenja vsakega posameznika.⁹ Prav tako je z ekonomskim upravljanjem in načrtovanjem na nacionalni ravni povezano strateško in razvojno načrtovanje v mednarodnih povezavah, ki temeljijo na skupni ekonomski politiki, kot na primer Evropska unija. Strateško in razvojno načrtovanje na ravni mednarodnih skupnosti, ki so po svoji naravi politične, kot je to na primer OZN, pa predstavlja le okvir in usmeritve, ki jih skupnost prepozna kot zaželeno in v skupnem interesu, ne morejo pa zaradi morebitnega odstopa od teh načrtov posamezne države doleteti sankcije.

Ne glede na to je za uspešno uresničevanje želenih razvojnih ciljev države pomembno, da so med seboj usklajeni oziroma da jih različni dokumenti načrtovanja obravnavajo in upoštevajo tako, da uresničevanje enega ne ovira uresničevanja drugega. Premišljen in celosten pristop k doseganju strateških in razvojnih ciljev dodatno pripomore k učinkovitosti doseganja teh ciljev. Zato so za končni uspeh poleg jasne določitve ciljev odločilni še določitev sistema uresničevanja¹⁰, vzpostavitev sistema uresničevanja¹¹ in delovanje deležnikov na način, kot je predvideno.

V nadaljevanju področje strateško-razvojnega načrtovanja ter področje ekonomskega upravljanja predstavljamo ločeno zgolj zaradi večje jasnosti pri predstavitvi dokumentov in odločevalcev. Njuno vsebinsko prepletenost sicer ves čas upoštevamo pri predstavitvi vsebin in aktivnosti, ki iz teh področij izvirajo in vplivajo na uresničevanje Strategije 2030 in Agende 2030 v Republiki Sloveniji. Soodvisnost in prepletenost področij prikazujemo tudi v časovni preglednici ključnih dokumentov in aktivnosti (Slika 1), ki so v zadnjem desetletju pomembno vplivali na obe področji delovanja ter s tem tudi na proces načrtovanja uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030.

⁷ Razvojno je mogoče usmeriti tudi del politik, ki izhajajo iz zakonskih in drugih prevzetih obveznosti, na primer: investicijski transfer občinam, javnim zavodom ter del sredstev Evropske unije. Prav tako je razvojne politike mogoče izvajati tudi s povečanjem učinkovitosti tako imenovanih obveznih politik ter z morebitno spremembo zakonodaje, ki določa obveznosti v smeri razvojnih politik.

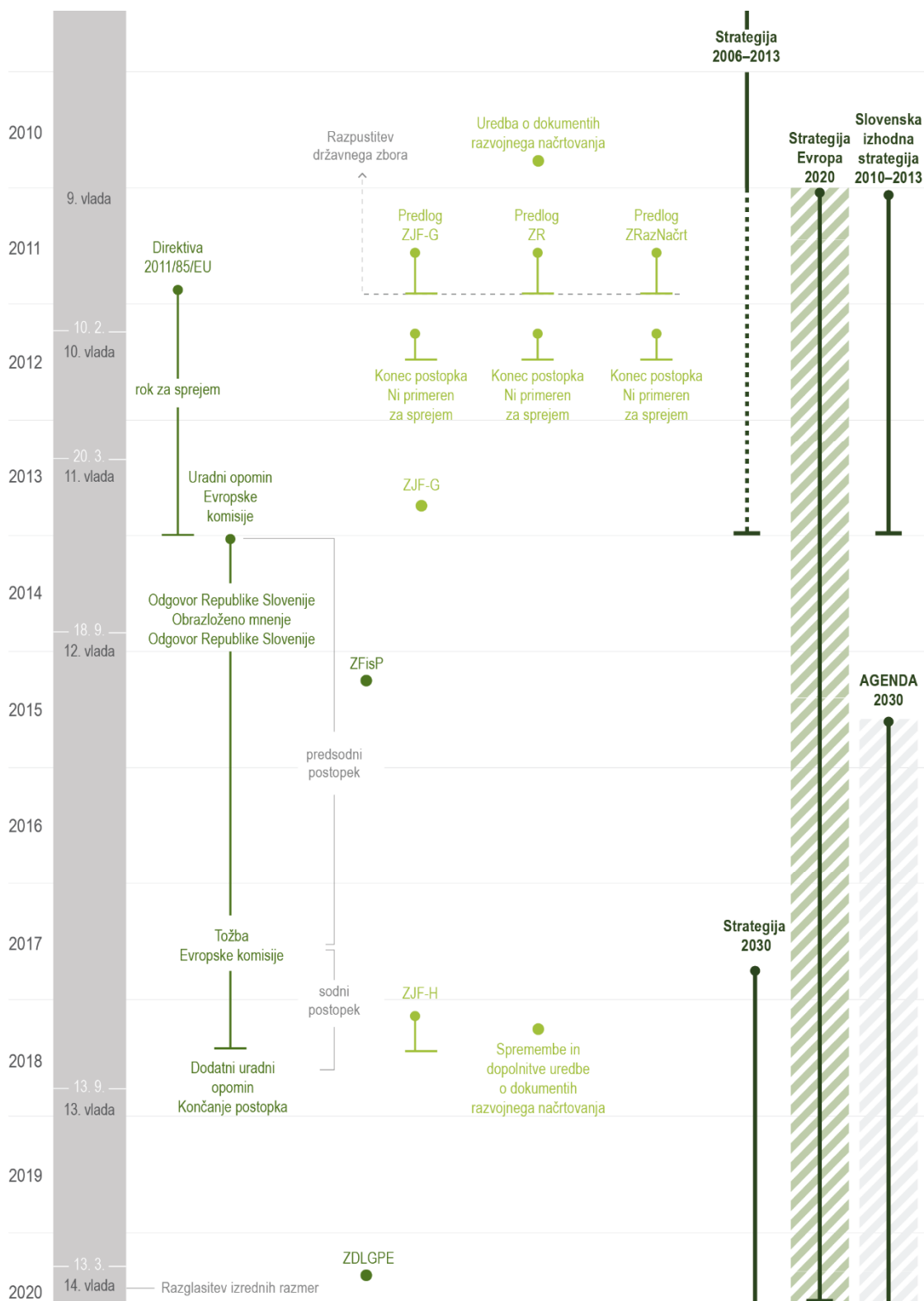
⁸ Po pojasnilih SVRK se pojmi strateški cilji, razvojni cilji in strateško-razvojni cilji v praksi večinoma uporabljajo kot sinonimi oziroma kot pojem, ki ga pripravljavec strateškega dokumenta izbere, da opredeli, kaj želi doseči.

⁹ [URL: <https://www.gov.si teme/ekonomsko-upravljanje-in-nacrtovanje/>], 15. 6. 2021.

¹⁰ Sistem uresničevanja razumemo kot sistem povezav med strateško-razvojnimi cilji in usmeritvami Strategije 2030, vključno z opredeljenimi pristojnostmi in nalogami deležnikov. Sistem uresničevanja vključuje načrtovanje in izvajanje aktivnosti.

¹¹ Vzpostavitev sistema uresničevanja razumemo kot določitev deležnikov, njihovih pristojnosti, odgovornosti in nalog, povezave med njimi, zagotovitev pogojev za njihovo delovanje, način sodelovanja in poročanja.

Slika 1 Prikaz ključnih dokumentov in aktivnosti, ki so v zadnjem desetletju pomembno vplivali na proces načrtovanja uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030



Legenda:

Direktiva 2011/85/EU – Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic¹²

Državni zbor – Državni zbor Republike Slovenije

Strategija Evropa 2020 – Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast¹³

Predlog ZJF-G – Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o javnih financah¹⁴

Predlog ZR – Predlog Zakona o računovodstvu¹⁵

Predlog ZRazNačrt – Predlog Zakona o razvojnem načrtovanju¹⁶

Slovenska izhodna strategija 2010–2013¹⁷

Strategija 2006–2013 – Strategija razvoja Slovenije 2006–2013¹⁸

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja – Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna¹⁹

Spremembe in dopolnitve uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja – Uredba o spremembah in dopolnitvah Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna²⁰

ZDLGPE – Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19²¹

ZFisP – Zakon o fiskalnem pravilu²²

ZJF-G – Zakon o dopolnitvi Zakona o javnih financah²³

ZJF-H – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah²⁴

Vir: povzeto in dopolnjeno po virih, navedenih na sliki (Slika 1) in v legendi ter korespondenci med vlado in Evropsko komisijo v zvezi s prenosom direktive 2011/85/EU v slovenski pravni red.

¹² UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011, str. 41.

¹³ Evropa 2020: Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast (COM(2010) 2020 final, 3. 3. 2010).

¹⁴ EVA 2012-1611-0014, EPA 0056-VI, [URL: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6307>], 15. 6. 2021.

¹⁵ [URL: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT08/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/E3FC934360EA41F9C1257906004878DB?OpenDocument>], 15. 6. 2021.

¹⁶ Predlog ZRazNačrt, 12. 1. 2012, vladno gradivo, EPA: 52-VI, [URL: https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran/!ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwnMz1w9EUGAWZGGS6GDn5BhsYGwQHG-pHEaPfAAAdwNCB0Px4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=8F76A21F0D6B89BDC1257982004BEF6A&db=konzak&mandat=V], 15. 6. 2021.

¹⁷ Slovensko izhodno strategijo 2010–2013 je 9. vlada sprejela 4. 2. 2010, [URL: http://www.sindikat-ks90.si/images/stories/fajli/IZHODNA_STRATEGIJA.pdf], 15. 6. 2021.

¹⁸ Strategijo razvoja Slovenije 2006–2013 je 8. vlada sprejela 23. 6. 2005, [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf], 15. 6. 2021.

¹⁹ Uradni list RS, št. 54/10.

²⁰ Uradni list RS, št. 35/18. V tem poročilu praviloma povzemamo vsebino določb uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja, kot veljajo od leta 2018, kadar pa povzemamo besedilo iz osnovnega besedila iz leta 2010, je to primerno označeno.

²¹ Uradni list RS, št. 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE.

²² Uradni list RS, št. 55/15 in 177/20 – popr.

²³ Uradni list RS, št. 101/13.

²⁴ Uradni list RS, št. 13/18.

1.1.1 Strateško in razvojno načrtovanje v Republiki Sloveniji

Država izvaja različne politike, med katerimi postajajo razvojne vse pomembnejše. Teorija povezuje razvojne politike pretežno z razvojno funkcijo, ki je usmerjena k zagotavljanju gospodarske rasti in razvoja. Spremenjene družbene in podnebne razmere vodijo k razširjeni opredelitvi razvoja, ki ne postavlja v ospredje le ekonomskega, ampak tudi trajnostni razvoj kot obliko uravnovešenosti različnih razvojnih komponent. Razvojne politike se izvajajo z naborom različnih razvojnih programov in posameznih ukrepov ter projektov, ki imajo javnofinančne posledice ali pa tudi ne. Da so ukrepi medsebojno konsistentni, jih je treba usklajevati v okviru vlade ter tudi z nevladnimi institucijami in zainteresirano javnostjo, spremljati njihovo uresničevanje in meriti učinkovitost ter jih po potrebi spreminjati in dopolnjevati.²⁵

Po vstopu v Evropsko unijo leta 2004 je morala Republika Slovenija svoj strateški položaj zastaviti na novo ob upoštevanju spremenjenega globalnega položaja in hkrati poskrbeti, da poišče načine, kako bo svoje nacionalne cilje na trajnostni način uresničevala v okviru skupnih evropskih pravil, politik in strategij. Obdobje strateškega razvojnega okvira Republike Slovenije iz Strategije 2006–2013 je bilo prekinjeno leta 2010 z gospodarsko in finančno krizo ter sprejetjem Slovenske izhodne strategije 2010–2013. Po koncu tega obdobja je bilo treba pripraviti novo dolgoročno strategijo razvoja države, upošteva je po krizi spremenjene razmere v svetu, in v skladu s tem drugačna razvojna izhodišča Republike Slovenije. V novo strategijo je bilo treba smiselno umestiti tudi usmeritve, cilje in naloge, ki izhajajo iz sprejetih mednarodnih obveznosti Republike Slovenije in drugih dokumentov razvojnega načrtovanja.

1.1.1.1 Dokumenti razvojnega načrtovanja

Dokumenti razvojnega načrtovanja so v hierarhiji dokumentov krovni usmerjevalni dokumenti države. Lahko jih delimo na strateške in izvedbene glede na njihovo vsebino ter na državne, regionalne in lokalne glede na raven načrtovanja.²⁶ Kriteriji za ločevanje med strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja niso opredeljeni v nobenem predpisu, uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja²⁷ le ločuje Strategijo razvoja Slovenije od drugih dokumentov razvojnega načrtovanja.

Dokumenti razvojnega načrtovanja so vsebinsko živa kategorija, ki se mora odzivati na spremembe v okolju in s tem povezane spremembe potreb družbe, zato se tudi spreminjajo.²⁸

²⁵ Murn, A.: Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade, Delovni zvezek št. 2/2009, let. XVIII, str. iii, [URL: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/dz/2009/dz02-09.pdf], 15. 6. 2021.

²⁶ Tako kot opomba 25.

²⁷ 2. poglavje uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

²⁸ Tako tudi uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja v 25. členu določa, da se dokumenti razvojnega načrtovanja dopolnijo, spremenijo ali nadomestijo z novimi, če pride do bistveno spremenjenih okoliščin ali če obstoječi ukrepi ne dajejo predvidenih rezultatov ali če pride do bistvenih sprememb v izhodiščih, na katerih temeljijo dokumenti.

V letu 2009 je Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve²⁹ (v nadaljevanju: SVREZ) pripravljala Slovensko izhodno strategijo 2010–2013, ki jo je narekovala gospodarska in finančna kriza, saj zaradi slabšanja javnofinančne slike ni bilo več mogoče uresničevati ciljev iz Strategije 2006–2013. Prav to je botrovalo temu, da je SVREZ v tem procesu začela s povezovanjem razvojnega načrtovanja in priprave proračuna, saj je ob pregledu takratnih sektorskih in drugih strategij spoznala, da med sabo niso usklajene, ne temeljijo na realnih virih in da je bil proces priprave proračuna zelo oddaljen od izvajanja ukrepov iz teh strategij. To je vodilo k pripravi novih razvojnih politik in v sodelovanju z MF k novemu procesu priprave proračuna. Istočasno je UMAR izdal tudi delovni zvezek z naslovom Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade, v katerem so bila predstavljena strokovna izhodišča za oblikovanje ustreznih evidenc, kazalnikov in poročil kot podlage za vodenje preglednih in medsebojno skladnih razvojnih politik.³⁰ Namen je bil dograditi obstoječa strokovna gradiva o načrtovanju in izvajanju razvojnih politik in jih operacionalizirati tako, da bodo dala čimprejšnje rezultate.

Na ravni predpisov se je to dogajanje leta 2010 odrazilo v novi uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in leta 2011 v predlogu ZRazNačrt.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja je uvedla nov pristop k razvojnemu načrtovanju, v delu, ki ureja postopke za pripravo predloga državnega proračuna, pa se je prilagodila novim metodam dela, uporabljenim pri pripravi proračuna za leti 2010 in 2011, ki naj bi se na novo določile ob uveljavitvi sprememb Zakona o javnih financah.³¹

Glavna cilja uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja sta bila:

- ureditev in povezava razvojnega načrtovanja, oblikovanja politik ter določitve razvojnih prioritet z načinom priprave proračunskega memoranduma (povezava razvojnega načrtovanja in priprave proračuna);
- ustanovitev delovnih skupin na ravni politik za pripravo in spremljanje dokumentov razvojnega načrtovanja, ki jih ustanovi vlada; delovno skupino za posamezno politiko vodi ministrstvo, ki zasleduje cilje celotne politike; delovne skupine pripravijo matrike logičnih okvirov, v katerih opredelijo in uskladijo ukrepe oziroma projekte, določijo prioritete ter postavijo rezultate in cilje, ki se merijo z opredeljenimi indikatorji.

²⁹ SVREZ je bila ustanovljena leta 2008 (Odlok o ustanovitvi in delovnih področjih Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, Uradni list RS, št. 119/08). Zadolžena je bila za usklajevanje razvojnih nalog in nalog na področju evropskih zadev. V njej sta bili združeni Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj, ki je bila ustanovljena leta 2005 (Sklep o ustanovitvi in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj, Uradni list RS, št. 106/05, 11/06 in 19/07) in Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, ustanovljena leta 1997 (Odlok o organizaciji in delovnem področju Službe Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve, Uradni list RS, št. 84/97, 21/03 in 87/05). Z uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 8/12) je SVREZ prenehala delovati, področje razvoja je prevzelo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, področje evropskih zadev pa Ministrstvo za zunanje zadeve.

³⁰ Tako kot opomba 25.

³¹ Povzeto po gradivu za sprejem uredbe o dokumentih razvojnega, št. 00701-15/2010 z dne 8. 7. 2010, EVA 2010-1611-0008, [URL: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT08/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/8A8B80AB2144FD5AC1257C2A005B2BC4?OpenDocument>], 15. 6. 2021.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja je določila tudi postopek usklajevanja politik vlade.³² Z dnem uveljavitve te uredbe je prenehala veljati Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti³³, ki pa se v delu, ki se nanaša na pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, še vedno uporablja³⁴. V 46. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja je bilo določeno tudi, da s sprejetjem v tej uredbi predvidenega Programa državnih razvojnih prioritet in investicij, ki ga je ob uveljavitvi uredbe predvideval njen 7. člen³⁵, prenehata veljati Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013 in Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023. Program državnih razvojnih prioritet in investicij ni bil nikoli sprejet.

Razlikovanje med strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja je v uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja določeno s primeri.

Že leta 2010 je uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja predvidela Strategijo razvoja Slovenije kot krovni dolgoročni strateški dokument razvojnega načrtovanja države, s katerim morajo biti usklajeni vsi drugi dokumenti razvojnega načrtovanja.³⁶ Kot srednjeročni izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja je bil sprva predviden Program državnih razvojnih prioritet in investicij, ki naj bi bil prek projektov in ukrepov (ki naj bi bili med drugim usklajeni s cilji razvojnega načrtovanja in drugimi razvojnimi dokumenti in usmeritvami Evropske unije, vključno s cilji proračunskega memoranduma) povezan z Načrtom razvojnih programov. Namesto prvotno predvidenega Programa državnih razvojnih prioritet in investicij je ZJF-H v letu 2018 kot srednjeročni izvedbeni dokument uvedel državni program razvojnih politik (v nadaljevanju: DPRP), s spremembami in dopolnitvami uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja pa so bili v 11., 18. in 21. členu navedene uredbe določeni nosilci priprave, postopek usklajevanja in spremljanje uresničevanja DPRP.

Predlog ZRazNačrt je vlada predložila državnemu zboru leta 2011, vendar predlog ni dobil ustrezne podpore in ga je državni zbor po drugi obravnavi 3. 2. 2012 s sklepom zavrnil kot neprimerne za sprejem. Kljub temu v nadaljevanju na kratko predstavljamo ključne rešitve v predlogu zakona, saj je obravnaval nekatera vprašanja, ki so bila ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, na področju strateškega upravljanja na zakonski ravni še vedno odprta.

Predlog ZRazNačrt je bil pripravljen sočasno s predlogom ZJF-G³⁷, saj gre za vzajemno povezana dokumenta, kjer prvi omogoča jasnejše definiranje prioritet in ustrežnejše načrtovanje razvojnih dokumentov, drugi pa načrtovanje podpore tem prioritetam z realnimi finančnimi viri. Prepletenost predloga ZRazNačrt in predloga ZJF-G je bila še toliko bolj pomembna, ker je Evropska unija konec

³² 18. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja. Ta člen je bil v letu 2018 spremenjen z uveljavitvijo sprememb in dopolnitev uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

³³ Uradni list RS, št. 44/07.

³⁴ 45. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

³⁵ 7. člen je bil črtan z uveljavitvijo sprememb in dopolnitev uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

³⁶ 3., 6. in 9. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja 2010 (načelo zveznosti).

³⁷ Vlada je 6. 10. 2011 določila besedilo predloga zakona in ga poslala v državni zbor s predlogom za obravnavo po nujnem postopku. Postopek v državnem zboru je bil s sklepom končan 21. 12. 2011 zaradi razpustitve državnega zbora. Državni zbor je v novem sklicu predlog ZJF-G ponovno obravnaval na 6. nujni seji 1. 2. 2012 in postopek končal 2. 3. 2012 s sklepom, da predlog zakona ni primeren za sprejem.

leta 2011 in v začetku leta 2012 sprejela več dokumentov, ki so na novo določili pravila držav članic, in sicer tako imenovani šesterček³⁸ ter novo Strategijo Evropa 2020. Ti dokumenti so medsebojno uskladili finančni in vsebinski okvir proračunskega načrtovanja za vse države članice Evropske unije v tako imenovanem evropskem semestru, ki predstavlja koordiniran in voden proces razvoja, kar je v praksi pomenilo poudarek na izboljšanju ekonomskega upravljanja (več v točki 1.1.2).

Cilj in namen predloga ZRazNačrt je bil zagotoviti učinkovito in transparentno razvojno načrtovanje in prispevati k bolj smotrni porabi javnih sredstev na način, da se bo struktura izdatkov prilagajala razvojnim prioritetam držav.³⁹ Kot pglavitne rešitve predloga ZRazNačrt je vlada navajala določitev hierarhije strateških in izvedbenih razvojnih dokumentov z odgovornimi nosilci ter povezanost teh dokumentov z javnimi financami, opredelitev procesa usklajevanja posameznih razvojnih politik in določitev načina usklajevanja, izvajanja, spremljanja razvojnih politik in poročanja o njih.

Osnovni predlog delitve dokumentov razvojnega načrtovanja v predlogu ZRazNačrt je bil, da se ti delijo na strateške in izvedbene (Slika 2), vsi pa morajo temeljiti na (istih) dolgoročnih projekcijah, ki so podlaga za scenarije razvoja. Kot strateški dokumenti razvojnega načrtovanja so bili določeni Strategija razvoja Slovenije in drugi dokumenti razvojnega načrtovanja, ki vsebujejo področne, sektorske in horizontalne strategije ter resolucije, ki jih sprejmeta državni zbor ali vlada na podlagi zakona ali mednarodnega akta. Kot izvedbeni dokumenti razvojnega načrtovanja so bili določeni DPRP⁴⁰ in drugi izvedbeni dokumenti razvojnega načrtovanja, ki se sprejemajo za izvedbo strateških dokumentov in predstavljajo operacionalizacijo razvojnih politik, programov in podprogramov v skladu z zakonom ali mednarodnim aktom.⁴¹

Izrecno je bila v predlogu ZRazNačrt postavljena zahteva, da morajo biti vsi dokumenti strateškega razvojnega načrtovanja in DPRP usklajeni s Strategijo razvoja Slovenije (vertikalna usklajenost), drugi izvedbeni dokumenti razvojnega načrtovanja pa morajo biti usklajeni med seboj in z DPRP (horizontalna usklajenost).⁴² Slika 2 prikazuje hierarhijo dokumentov razvojnega načrtovanja po predlogu ZRazNačrt.

³⁸ V okviru Evropske unije je bil novembra 2011 sprejet paket 5 uredb in direktiv (tako imenovani šesterček), katerih namen je okrepiti fiskalno odgovornost držav članic in njihovo ekonomsko upravljanje, [URL: <https://www.consilium.europa.eu/sl/infographics/european-semester/>], 15. 6. 2021.

Paket predpisov, imenovan šesterček, sestavljajo: Uredba (EU) št. 1175/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik, Uredba Sveta EU št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, Uredba (EU) št. 1173/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju, direktiva 2011/85/EU, Uredba (EU) št. 1176/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o preprečevanju in odpravljanju makroekonomskih neravnotežij in Uredba (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v euroobmočju; vsi predpisi so bili objavljeni v UL L št. 306 z dne 23. 11. 2011.

³⁹ Predlog ZRazNačrt, točka 2.1.

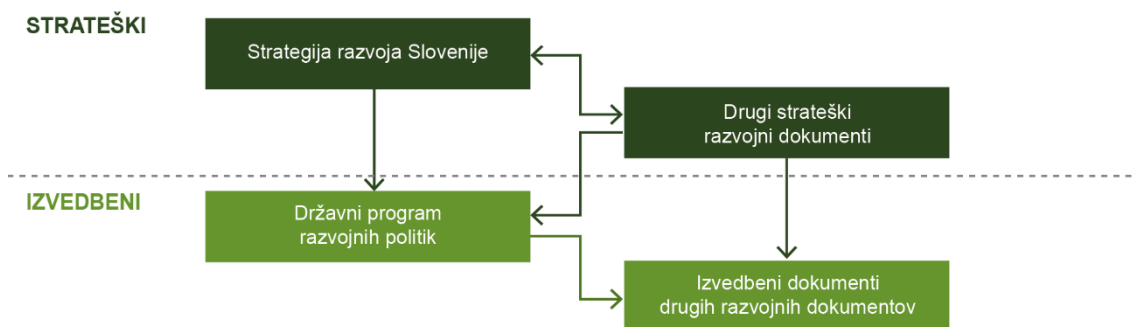
⁴⁰ 5. člen predloga ZRazNačrt.

⁴¹ 3., 4. in 5. člen predloga ZRazNačrt.

⁴² 3. člen predloga ZRazNačrt.

Po predlogu ZRazNačrt naj bi Strategijo razvoja Slovenije na predlog vlade sprejel državni zbor za obdobje strategije, ki naj bi bilo prilagojeno večletnemu finančnemu okviru Evropske unije.⁴³

Slika 2 Prikaz hierarhije dokumentov razvojnega načrtovanja po predlogu ZRazNačrt



Vir: predlog ZRazNačrt.

1.1.1.2 Vpliv mednarodnih obveznosti Republike Slovenije na strateško in razvojno načrtovanje

Evropska unija je med cilji svojega delovanja določila tudi razvoj, ki je skladen s potrebami sedanjosti in ne ogroža zmožnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih generacij⁴⁴, torej trajnostni razvoj. Trajnostni razvoj je pomemben del evropske povezave že dolgo, saj so že v pogodbah o Evropski uniji priznane gospodarske, socialne in okoljske razsežnosti trajnostnega razvoja, ki jih je treba obravnavati skupaj. Prva strategija Evropske unije za trajnostni razvoj je bila sprejeta leta 2001⁴⁵, spremenjena leta 2006 in pregledana leta 2009⁴⁶. Od leta 2010 pa je trajnostni razvoj vključen v Strategijo Evropa 2020.

Cilj Strategije Evropa 2020 je bil zagotoviti, da bo gospodarska oživitev Evropske unije po gospodarski in finančni krizi leta 2008 podprta z vrsto reform in bo do leta 2020 zgrajena trdna podlaga za rast in ustvarjanje delovnih mest. Strategija Evropa 2020 poleg strukturnih pomanjkljivosti gospodarstva Evropske unije ter gospodarskih in socialnih vprašanj upošteva tudi dolgoročneje težave zaradi globalizacije, pritiskov na vire in staranja prebivalstva.

Da bi lahko Strategija Evropa 2020 dosegla korenite spremembe, ki bodo preoblikovale Evropsko unijo, je bilo ob njenem sprejetju jasno, da mora biti bolj osredotočena ter imeti jasno zastavljene cilje in pregledna merila za ocenjevanje napredka. Zato je bilo treba vzpostaviti trden okvir ekonomskega upravljanja, ki je v celoti izkoristil instrumente, ki so na voljo za zagotovitev njenega

⁴³ Drugi odstavek 4. člena predloga ZRazNačrt.

⁴⁴ Peti odstavek 3. člena in drugi odstavek 21. člena prečiščene različice Pogodbe o Evropski uniji (PEU), UL C št. C202 z dne 7. 6. 2016, str. 1.

⁴⁵ Sprejel jo je Evropski svet v Göteborgu, [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52001DC0264>], 15. 6. 2021.

⁴⁶ Dokument 10917/06 Evropskega sveta in COM(2009) final, str. 2.

pravočasnega in učinkovitega izvajanja na podlagi bolj osredotočenega nadzora nad ekonomskim upravljanjem držav članic.

Kot okvir za izvajanje Strategije Evropa 2020 je bil predviden evropski semester – način izvajanja in spremljanja ekonomskega upravljanja in poročanja o doseganju ciljev na ravni Evropske unije v okviru Pakta za stabilnost in rast (več v točki 1.1.2.1).⁴⁷

Evropska unija je pomembno prispevala k oblikovanju Agende 2030 in je v celoti zavezana svoji vodilni vlogi pri izvajanju Agende 2030 skupaj z državami članicami in v skladu z načelom subsidiarnosti.⁴⁸ Agenda 2030 je popolnoma skladna z vizijo Evropske unije in je s sprejetjem na Skupščini OZN postala svetovni temeljni načrt za trajnostni razvoj. Na Agendo 2030 se je Evropska unija leta 2017 odločila odzvati z naslednjima delovnima postopkoma:

- v celoti vključiti cilje trajnostnega razvoja v okvir evropskih politik in v prednostne naloge Evropske komisije ter
- ob pripravah novega večletnega finančnega okvira po letu 2020 preusmeriti prispevke proračuna v doseganje dolgoročnih ciljev Evropske unije.

Ta odločitev se je odrazila tudi v pristopu k upravljanju v Evropski uniji, med drugim tudi z določitvijo prvega podpredsednika Evropske komisije kot odgovornega za usklajevanje pri nadaljnjih prizadevanjih Evropske komisije za dejavno izvajanje Agende 2030 in z močno osredotočenostjo evropskega semestra na uspešnost na področju zaposlovanja in socialnih zadev za spodbujanje bolj trajnostnega družbeno-ekonomskega modela v Evropski uniji. Evropska komisija se je s tem zavezala, da se Evropski uniji in njenim državam članicam zagotavlja okvir za izvajanje Agende 2030. V skladu z načelom subsidiarnosti bo Evropska unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, delovala samo, kadar bo cilje lažje doseči na ravni Evropske unije kot z ukrepi držav članic.

⁴⁷ Pravila naj bi preprečila negativne posledice fiskalnih politik ter odpravila presežni javnofinančni primanjkljaj. Pakt za stabilnost in rast je nastal leta 1997 in so ga sestavljale Uredba Sveta (ES) št. 1466/97 z dne 7. julija 1997 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L št. 209 z dne 2. 8. 1997, str. 1), Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 209 z dne 2. 8. 1997, str. 6) in Resolucija Evropskega sveta z dne 17. junija 1997 o Paktu za stabilnost in rast (UL C št. 236 z dne 2. 8. 1997, str. 1). Oblikovan je bil v procesu priprav na začetek delovanja ekonomske in monetarne unije kot mehanizem usklajevanja fiskalnih politik držav članic, njegov namen pa je bil zagotoviti makroekonomsko stabilnost, ki je ključnega pomena za učinkovito delovanje denarne unije. Države članice, katerih valuta je evro, imajo poseben interes in odgovornost za izvajanje ekonomskih politik, ki spodbujajo ustrezno delovanje ekonomske in monetarne unije, in za izogibanje politikam, ki ogrožajo delovanje ekonomske in monetarne unije (prvi odstavek preambule k Uredbi (EU) št. 1173/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju).

Po širitvi Evropske unije maja 2004 se je raznovrstnost držav članic povečala, zato so bila pravila nekoliko spremenjena. Reforma se je osredotočila na povečanje ekonomske utemeljenosti fiskalnih pravil in prociklično delovanje fiskalnih politik, znatno večjo težo je dobila dolgoročna vzdržnost javnih financ. Novi Pakt za stabilnost in rast sta predstavljali Uredba Sveta (ES) št. 1055/2005 z dne 27. junija 2005 o spremembi Uredbe (ES) št. 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik (UL L št. 174 z dne 7. 7. 2005, str. 1) in Uredba Sveta (ES) št. 1056/2005 z dne 27. junija 2005 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 174 z dne 7. 7. 2005, str. 5), ki sta prinesli spremembe predvsem v tako imenovanem preventivnem delu in korektivnem delu pakta.

⁴⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Novi ukrepi za trajnostno prihodnost Evrope, Evropsko ukrepanje za trajnost, COM(2016) 739 final, 22. 11. 2016, [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0739>], 15. 6. 2021.

Zavezala se je tudi, da bo od leta 2017 izvajala natančnejše redno spremljanje doseganja ciljev trajnostnega razvoja v okviru Evropske unije in za to oblikovala referenčni okvir kazalnikov ter se opirala na različne oblike spremljanja in vrednotenja.⁴⁹ Eurostat od leta 2017 tako objavlja letna poročila o spremljanju napredka pri uresničevanju ciljev Agende 2030 v Evropski uniji.⁵⁰

Z dokumentom Evropsko soglasje o razvoju⁵¹ je Evropska unija leta 2017 uskladila svoj pristop k mednarodnemu sodelovanju in svojo razvojno politiko z Agendo 2030 na način, da je cilje Agende 2030 in Pariškega sporazum o podnebnih spremembah⁵² določila kot osrednje elemente svojih razvojnih načrtov.⁵³ Posebno poglavje je namenjeno spremljanju uresničevanja zavez v Evropskem soglasju o razvoju, v katerem je pretežni del odgovornosti za uresničevanje ciljev Agende 2030 na državah članicah, Evropska unija pa je prevzela predvsem dolžnost stalnega nadzora na ravni Evropske unije.⁵⁴

Januarja 2019 je Evropska komisija objavila obširen Dokument za razmislek – Prehod k trajnostni Evropi do leta 2030⁵⁵, na podlagi katerega je predstavila možne scenarije za to, kako bi lahko Evropska unija in njene države članice povedle pri prehodu na trajnostni razvoj v korist vseh ter kako bi lahko Evropska unija do leta 2030 ukrepala za uresničitev ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030. Po volitvah v Evropski parlament maja 2019 se je poleti 2019 oblikovala nova Evropska komisija, ki je cilje trajnostnega razvoja in Agendo 2030 postavila v središče svojega dela v Političnih usmeritvah naslednje Evropske komisije 2019–2024⁵⁶, decembra 2019 pa v Sporočilu Komisije Evropskemu

⁴⁹ Tako kot opomba 48, str. 15–19.

⁵⁰ Sustainable development in the European Union, Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context, Eurostat; poročila so praviloma objavljena v mesecu juniju, za leta 2017, 2018, 2019 in 2020 so dostopna na spletni strani Eurostat v zbirki Statistical books, [URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/>], 15. 6. 2021.

⁵¹ The new European consensus on Development: 'Our world, our dignity, our future', Joint statement by the Council and the representatives of the Governments of the member states meeting within the Council, the European parliament and the European commission, 7. 6. 2017, [URL: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf], 15. 6. 2021.

⁵² UL L št. 282 z dne 19. 10. 2016, str. 4.

⁵³ [URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development-0_sl], 15. 6. 2021.

⁵⁴ The new European Consensus on Development, 5. Following up on our commitments, točke 117–123.

⁵⁵ Reflection paper – Towards a Sustainable Europe by 2030, [URL: https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-towards-sustainable-europe-2030_en], 15. 6. 2021.

⁵⁶ Bolj ambiciozna Unija, Moj načrt za Evropo, Politične usmeritve kandidatke za predsednico Evropske komisije, Ursula von der Leyen, [URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_sl.pdf], 15. 6. 2021 in prioritete Evropske komisije v obdobju med leti 2019–2024, [URL: <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024>], 15. 6. 2021.

parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij predstavila Evropski zeleni dogovor⁵⁷ in Letno strategijo za trajnostno rast za leto 2020⁵⁸.

Evropski zeleni dogovor je nova strategija za rast, katere cilj je preobraziti Evropsko unijo v pravično in uspešno družbo s sodobnim, konkurenčnim in z viri gospodarnim gospodarstvom, ki v letu 2050 ne bo ustvarjalo nobenih neto emisij toplogrednih plinov in v katerem bo rast ločena od rabe virov. Evropski zeleni dogovor je sestavni del pristopa Evropske komisije za izvajanje Agende 2030 ter preostalih prednostnih nalog.⁵⁹ Evropska komisija se bo v okviru Evropskega zelenega dogovora ponovno osredotočila na okvir evropskega ekonomskega upravljanja (evropski semester) na način, da bo vključeval cilje trajnostnega razvoja Agende 2030, s čimer bo postavila trajnost in dobrobit državljanov v središče gospodarske politike (ekonomija dobrega počutja), cilje trajnostnega razvoja pa v središče oblikovanja politik in ukrepanja Evropske unije.⁶⁰ Proces evropskega semestra bo podprl nacionalne politike v zvezi s socialno pravičnim prehodom v trajnostno družbo. Dokument govori tudi o ekologizaciji nacionalnih proračunov, pri čemer gre za aktivno sodelovanje Evropske komisije z državami članicami pri pregledu in primerjalni analizi zelenih proračunskih praks. Namen tega sodelovanja je, da bo lažje oceniti, v kolikšni meri letni proračuni in srednjeročni fiskalni načrti upoštevajo okoljske vidike in tveganja. Pregled okvira evropskega ekonomskega upravljanja (evropski semester) bo vključeval sklic na zelene javne naložbe z vidika kakovosti javnih financ, kar bo služilo kot podlaga razpravam o tem, kako izboljšati fiskalno upravljanje Evropske unije.

Vlada je 13. 2. 2020 posredovala v državni zbor predlog stališča Republike Slovenije do Evropskega zelenega dogovora⁶¹, v katerem pozdravlja postopno integracijo Agende 2030 in ciljev trajnostnega razvoja v temeljne razvojne dokumente in procese v Evropski uniji. Pri tem je izrazila pripravljenost, da si bo prizadevala⁶², da bodo te vsebine primerno zastopane v napovedanih strateških dokumentih, nacionalne posebnosti in potrebna finančna sredstva pa upoštevana pri določenih ukrepih, ki jih predvideva Evropski zeleni dogovor. V predlogu stališča je zapisano, da Republika Slovenija evropski semester lahko vidi kot primerno orodje za spremljanje postopnega doseganja ciljev trajnostnega razvoja, pri čemer pa meni, da mora Evropska komisija podati konkreten predlog, kako te cilje smiselno vključiti v letni postopek usklajevanja ekonomskih in finančnih politik. Skladno z drugim odstavkom 4. člena v povezavi s 3. členom Zakona o sodelovanju med državnim zborom in

⁵⁷ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, Evropski zeleni dogovor, COM(2019) 640 final, 11. 12. 2019, [URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/SL/COM-2019-640-F1-SL-MAIN-PART-1.PDF>], 15. 6. 2021.

⁵⁸ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropski centralni banki, Evropskemu Ekonomsko-socialnemu odboru, Odboru regij in Evropski investicijski banki, Letna strategija za trajnostno rast za leto 2020, COM(2019) 650 final, 17. 12. 2019, [URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/887c3431-2176-11ea-95ab-01aa75ed71a1/language-sl/format-PDF>], 15. 6. 2021.

⁵⁹ [URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-approach-sustainable-development_sl], 15. 6. 2021.

⁶⁰ [URL: <https://www.consilium.europa.eu/sl/infographics/economy-wellbeing/>], 15. 6. 2021.

⁶¹ Predlog stališča Republike Slovenije do Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko socialnemu odboru in Odboru regij – Evropski zeleni dogovor.

⁶² Tretji odstavek točke A, Predlog stališča Republike Slovenije do Sporočila Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropski zeleni dogovor.

vlado v zadevah Evropske unije⁶³ je predlog stališča postal stališče Republike Slovenije, saj državni zbor predloga ni obravnaval oziroma ni izrazil namere, da bo predlog obravnaval.

1.1.2 Ekonomsko upravljanje v Republiki Sloveniji

Od 1. 5. 2004, ko je Republika Slovenija postala članica Evropske unije, je pri načrtovanju svoje ekonomske politike manj samostojna⁶⁴, še posebej zato, ker je Evropska unija tudi monetarna unija in je uvedla skupno valuto, ki jo je 1. 1. 2007 prevzela tudi Republika Slovenija.

1.1.2.1 Mednarodne obveznosti Republike Slovenije v zvezi z ekonomskim upravljanjem

S svojo ekonomsko politiko mora Republika Slovenija kot država članica Evropske unije zasledovati tiste cilje, ki so povezani s skupnimi cilji Evropske unije, in upoštevati pravila Pakta za stabilnost in rast, ki je osnovno orodje, s katerim Evropska unija varuje gospodarsko stabilnost in fiskalno disciplino v državah območja evra.

Pakt za stabilnost in rast temelji na cilju zdravih in vzdržnih javnih financ kot sredstvu za izboljšanje pogojev za stabilnost cen in za močno trajnostno rast, podprto s finančno stabilnostjo, s čimer podpira uresničevanje Strategije Evropa 2020. Strategija Evropa 2020 poudarja pomen pametne, trajnostne in vključujoče gospodarske rasti kot načina za odpravo strukturnih pomanjkljivosti evropskega gospodarstva, za izboljšanje njegove konkurenčnosti in produktivnosti ter za podporo trajnostnemu socialno-tržnemu gospodarstvu.

Pod vplivom zaostrenih gospodarskih razmer po letu 2008 je Evropski parlament skupaj s Svetom Evropske unije ponovno dopolnil in okreplil pravila sodelovanja. Poudarjena potreba in nujnost enotnega upoštevanja proračunske discipline, kar je bil cilj direktive 2011/85/EU, sta se odrazili v novih, strožjih pravilih v zvezi z zahtevami za proračunske okvire držav članic, pospešitvi in razjasnitvi izvajanj postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem⁶⁵, učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju⁶⁶, izvrševanju ukrepov za odpravo prevelikih makroekonomskih neravnotežij

⁶³ Uradni list RS, št. 34/04, 43/10, 107/10 in 30/15. Drugi odstavek 4. člena tega zakona določa, da državni zbor v rokih, ki jih zahteva delo v okviru institucij Evropske unije, obravnava predlog stališča Republike Slovenije oziroma izrazi namero, da bo predlog obravnaval, sicer se šteje, da predlog postane stališče Republike Slovenije.

⁶⁴ Republika Slovenija je leta 2003 s spremembo 3.a. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/03–UZ3a) prenesla izvrševanje dela svoje suverenosti na Evropsko unijo, kar velja tudi za ekonomsko upravljanje.

⁶⁵ Uredba Sveta EU št. 1177/2011 z dne 8. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Čezmerni javnofinančni primanjkljaj je primanjkljaj, ki presega referenčno vrednost 3 % BDP, kot je določeno v Protokolu št. 12 v prečiščeni različici Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), (UL št. 326 z dne 26. 10. 2012, str. 47).

⁶⁶ Uredba (EU) št. 1173/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o učinkovitem izvrševanju proračunskega nadzora v euroobmočju.

v evroobmočju⁶⁷ in okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik.⁶⁸

Za doseg ciljev držav članic v okviru Pakta za stabilnost in rast je Evropska komisija sprejela nov način spremljanja ekonomskega upravljanja in poročanja o doseganju ciljev na ravni Evropske unije. Vzpostavila je evropski semester (Slika 3), katerega cilj je uskladiti poročanje držav članic o ukrepih in načrtih za proračunske, makroekonomske in strukturne reforme.

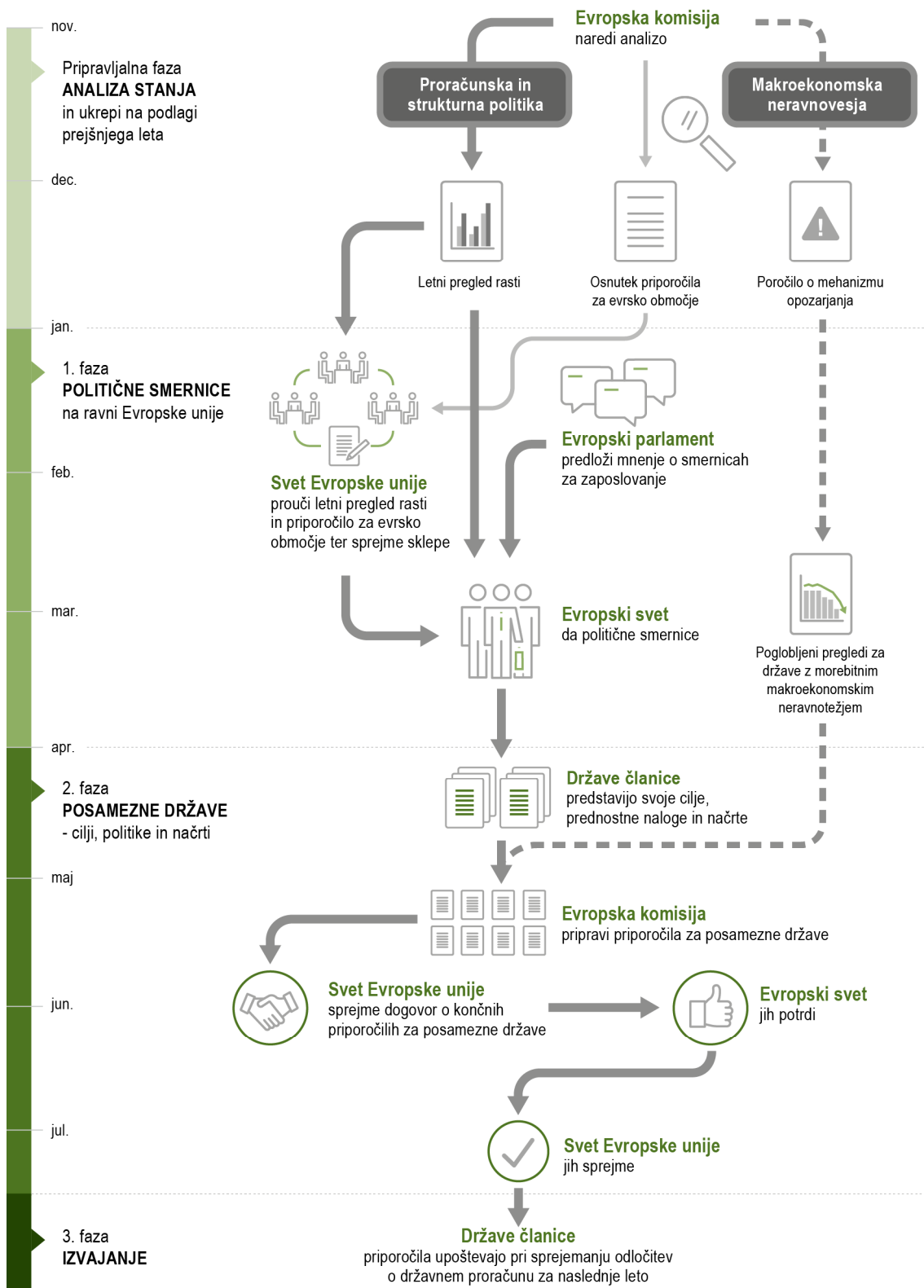
Evropski semester se začne z letnim pregledom rasti, v katerem Evropska komisija pozove države članice Evropske unije, naj okrepijo svoja prizadevanja na 3 prednostnih področjih ekonomske politike, in sicer: spodbujanje naložb, izvajanje strukturnih reform in zagotavljanje odgovornih fiskalnih politik.

Slika 3 prikazuje evropski semester, ki predstavlja okvir ekonomskega upravljanja Evropske unije.

⁶⁷ Uredba (EU) št. 1174/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o izvršilnih ukrepih za odpravljanje čezmernih makroekonomskih neravnotežij v euroobmočju.

⁶⁸ Uredba (EU) št. 1175/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1466/97 o okrepitvi nadzora nad proračunskim stanjem ter o nadzoru in usklajevanju gospodarskih politik.

Slika 3 Evropski semester



Vir: podatki Evropskega sveta in Sveta Evropske unije.⁶⁹

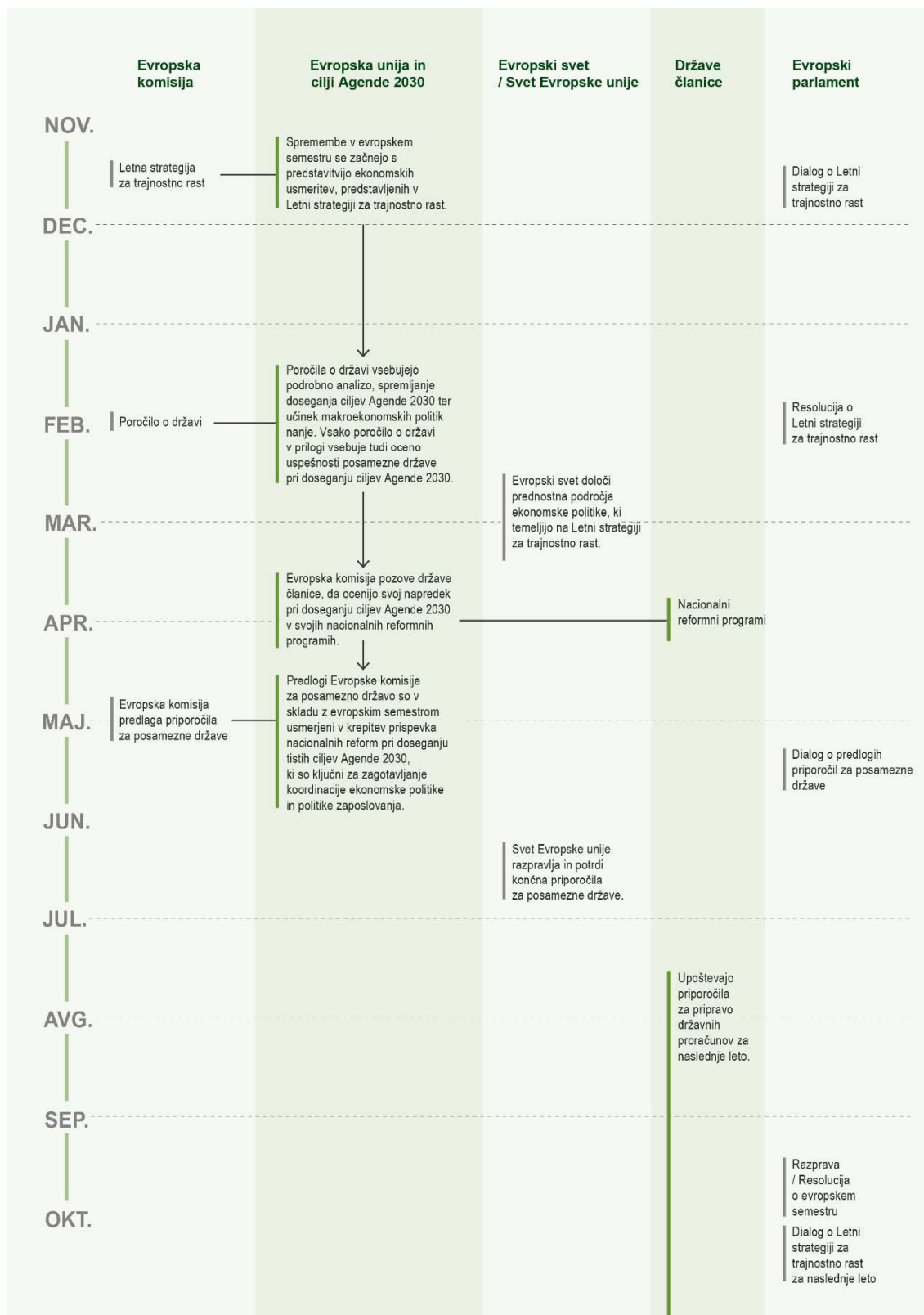
Države članice Evropske unije, ki so prevzele skupno valuto evro, vsako leto vzporedno pripravijo 2 dokumenta, in sicer program stabilnosti in nacionalni reformni program⁷⁰, ki predstavljata izvedbo evropskega semestra in se morata konec leta odraziti še v osnutku njihovega nacionalnega proračunskega načrta⁷¹. Namen evropskega semestra je predvsem preprečevati, da bi države članice Evropske unije porabile več, kot imajo na razpolago, in zato uvaja nove načine spremljanja tveganih ekonomskih neravnovesij.

Slika 4 prikazuje evropski semester in povezavo ekonomskega upravljanja v Evropski uniji s cilji Agende 2030. Evropski semester je orodje Evropske unije za spremljanje postopnega doseganja ciljev Strategije Evropa 2020 ter ciljev trajnostnega razvoja.

⁶⁹ [URL: <https://www.consilium.europa.eu/sl/infographics/european-semester/>], 15. 6. 2021.

⁷⁰ V teh dokumentih predstavijo svoje cilje, prednostne naloge in načrte.

⁷¹ V Republiki Sloveniji je to predlog državnega proračuna.

Slika 4 Evropski semester in povezava ekonomskega upravljanja v Evropski uniji s cilji Agende 2030Vir: povzeto in dopolnjeno po spletnih straneh Evropske komisije.⁷²

1.1.2.2 Vpliv mednarodnih obveznosti Republike Slovenije na njeno ekonomsko upravljanje

15. člen direktive 2011/85/EU določa, da morajo države članice do 31. 12. 2013 sprejeti predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, ter Evropski komisiji nemudoma sporočiti besedila teh predpisov. Republika Slovenija do tega datuma ni sprejela potrebnih predpisov za prenos vsebine direktive 2011/85/EU, zato je Evropska komisija sprožila predsodni in kasneje sodni postopek za ugotavljanje kršitev, ki se je končal 2. 7. 2018 z umikom tožbe Evropske komisije, in sicer po tem, ko je bil 15. 2. 2018 sprejet in je 1. 3. 2018 stopil v veljavo ZJF-H.

V nadaljevanju na kratko predstavljamo vpliv mednarodnih obveznosti, predvsem direktive 2011/85/EU, na ureditev in potrebne spremembe pravil javnofinančnega ekonomskega upravljanja Republike Slovenije.

Republika Slovenija je za namen stabilizacije javnih financ v letu 2013 sprejela Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije⁷³, s katerim se je na ustavni ravni zavezala, da bodo prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja ali pa da bodo prihodki presegali izdatke. Od tega ustavnega načela se lahko začasno odstopi samo v izjemnih okoliščinah za državo. Leta 2015 je bil sprejet ZFisP, ki podrobneje določa izvedbo 148. člena Ustave Republike Slovenije.⁷⁴ Za dokončno implementacijo direktive 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic pa je bilo treba spremeniti in dopolniti še ZJF⁷⁵. Spremeniti se je moral tudi proces priprave proračuna Republike Slovenije, čemur so morali biti prilagojeni dokumenti, ki spremljajo proračunski memorandum.⁷⁶

Določiti je bilo treba ureditev, povezano s srednjeročnim načrtovanjem fiskalne politike, ker tudi ZFisP v več določbah napotuje na ureditev v ZJF. Za področje načrtovanja fiskalne politike je bil s sprejemom ZFisP uveden instrument srednjeročne fiskalne strategije, ki ga sestavlja:

- okvir za pripravo proračunov sektorja država iz prvega odstavka 6. člena ZFisP in
- program stabilnosti iz drugega odstavka 6. člena ZFisP.

Z uvedbo teh dokumentov sta se priprava okvira in kasneje priprava državnega proračuna nekoliko podaljšali. Po mnenju MF pa ima tako podaljšanje dodano vrednost, ki je predvsem v tem, da sta tako okvir kot tudi državni proračun pripravljena skladno z zahtevami predpisov Evropske unije, Ustave Republike Slovenije in na njeni podlagi sprejetega ZFisP.⁷⁷

⁷² [URL: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/semester_sdgs_timeline.pdf], 15. 6. 2021.

⁷³ Uradni list RS, št. 47/13.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 13/18.

⁷⁶ 4. člen ZJF-H.

⁷⁷ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah – predlog za obravnavo, št. 007-741/2017/40, EVA 2017-1611-0102, [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/0d58acdae28bc8efc12581ed002fbee9/\\$FILE/ZJF_cist_5_12_.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/0d58acdae28bc8efc12581ed002fbee9/$FILE/ZJF_cist_5_12_.pdf)], 15. 6. 2021.

Iz direktive 2011/85/EU izhajajo zahteve po srednjeročnem načrtovanju fiskalne politike in ukrepih, s katerimi se zagotavlja fiskalna disciplina vseh institucionalnih enot sektorja država, kar pomeni, da se želi preprečiti začasno izvrševanje proračunov, saj ne sledi srednjeročnemu načrtovanju fiskalne politike. Spremembe in dopolnitve, vsebovane v ZJF-H, so zato razširile obveznost priprave proračunov in finančnih načrtov za tekoče leto in naslednji 2 leti na vse uporabnike proračuna, torej uvajajo srednjeročno načrtovanje, kot to zahtevajo predpisi Evropske unije.

Ključna za ta proces (srednjeročno načrtovanje) sta predvsem:

- program stabilnosti in
- nacionalni reformni program.

V vsakoletnem programu stabilnosti vlada opredeli večletni (3-letni) makroekonomski in fiskalni okvir, ključne fiskalne projekcije in njihove komponente ter ovrednoti javnofinančne cilje skladno z zahtevami Evropske komisije in Pakta za stabilnost in rast. Program stabilnosti morajo države članice Evropski komisiji poslati do 30. 4. za prihodnja 3 leta. Evropska komisija nato oceni program stabilnosti, tako da presodi, ali cilji in vsebina omogočajo doseganje srednjeročnega cilja javnih financ. Evropska komisija po potrebi pozove državo članico k ukrepanju oziroma prilagoditvi programa stabilnosti, če oceni, da ne bodo doseženi minimalni zahtevani napori.

V nacionalnem reformnem programu vlada opredeli načrtovane prednostne naloge in ukrepe (prioritete) za doseganje specifičnih priporočil ter glavnih ciljev krovne razvojne evropske strategije. Ob tem dokument predstavlja ključne usmeritve vlade v procesu evropskega semestra. Skladno s pravili mora Republika Slovenija vsako leto do 15. 4. pripraviti nacionalni reformni program za naslednji 2 leti in ga poslati Evropski komisiji. Gre za dokument, v katerem se opredeli vsebina ukrepov in projektov in bi ga zato po njegovi naravi lahko uvrstili med dokumente razvojnega načrtovanja⁷⁸ (več v točki 1.1.2.1).

Skladno z določbami za spremljanje in ocenjevanje osnutkov proračunskih načrtov ter zagotavljanje zmanjšanja čezmernega primanjkljaja držav članic v območju evra vse članice Evropski komisiji najpozneje do 15. 10. posredujejo osnutke proračunskih načrtov. V njih predstavijo glavne usmeritve in elemente glede javnofinančnih ciljev in ukrepov za prihodnje leto pred sprejemom v nacionalnih parlamentih.

1.1.3 Strategija 2030 in Agenda 2030

Strategija 2030 in Agenda 2030 sta dokumenta strateško-razvojnega načrtovanja na najvišji ravni, ki vsebujeta usmeritve in dolgoročne cilje razvoja Republike Slovenije. Razlikujeta se v tem, da je Strategija 2030 nacionalni dokument, ki ga je sprejela vlada, Agenda 2030 pa je nadnacionalni

⁷⁸ Položaj nacionalnega reformnega programa med različnimi vrstami dokumentov razvojnega načrtovanja ni izrecno opredeljen. Glede na vsebino je najbližje dokumentom razvojnega načrtovanja, ki jih pripravljajo ministrstva in vladne službe ali sodelujejo pri njihovi pripravi v skladu s pravnim redom Evropske unije ali v skladu s pravili mednarodnih organizacij, se pripravljajo po postopkih, z vsebino in roki veljavnosti, kot jih določa pravni red Evropske unije ali pravila mednarodnih organizacij (tretji odstavek 9. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja). Na to smo opozorili že v revizijskem poročilu o Lizbonski strategiji na področju raziskav in razvoja, [URL: http://www.rs-si/fileadmin/user_upload/revizija/1108/REF_PROG_SP05-01.pdf], 15. 6. 2021.

dokument, ki spada med mednarodne politične zaveze Republike Slovenije, sprejete na Skupščini OZN, ki na načelni ravni zavezuje k njenemu uresničevanju vse države članice OZN.

Strategija 2030 je bila pripravljena kot krovni okvir razvoja Republike Slovenije. Za njeno uspešno uresničevanje je bilo treba zagotoviti učinkovito in pregledno razvojno načrtovanje, katerega osnovni namen je prilagajanje strukture izdatkov proračuna Republike Slovenije državnim razvojnim prednostnim nalogam.

Strategija 2030 je zastavljena tako, da zajema celotno delovanje države, obsega vsa področja delovanja države in lokalnih skupnosti ter predstavlja temeljno podlago za nadaljnje oblikovanje skladnih horizontalnih ter sektorskih strateških in izvedbenih dokumentov. Osrednji cilj Strategije 2030 je "Slovenija, država kakovostnega življenja za vse", ki naj bi ga Republika Slovenija uresničila v okviru 5 strateških usmeritev za osredotočeno delovanje v smeri uresničevanja 12 razvojnih ciljev, ki se vsi navezujejo tudi na cilje trajnostnega razvoja Agende 2030. S tako lokalizacijo⁷⁹ ciljev in podciljev Agende 2030 je omogočeno, da s spremljanjem uresničevanja lastnih – torej nacionalnih razvojnih ciljev Strategije 2030 hkrati spremljamo tudi doseganje ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030 in obratno.

Razvojni cilji Strategije 2030 pomenijo podlago za oblikovanje prednostnih nalog in ukrepov vlade, nosilcev regionalnega razvoja, lokalnih skupnosti in drugih deležnikov v procesu srednjeročnega načrtovanja.

Slika 5 prikazuje povezovanje 12 razvojnih ciljev Strategije 2030 s 5 strateškimi usmeritvami.

⁷⁹ Lokalizacija je prilagoditev vsebine na način, da ta ustreza kulturnim značilnostim javnosti, ki jih želi besedilo nagovoriti.

Slika 5 Povezovanje 12 razvojnih ciljev Strategije 2030 s 5 strateškimi usmeritvami

Kakovost življenja za vse	Vključujoča, zdrava, varna in odgovorna družba	Visoko produktivno gospodarstvo, ki ustvarja dodano vrednost za vse	Učenje za in skozi vse življenje	Ohranjeno zdravo naravno okolje	Visoka stopnja sodelovanja, usposobljenosti in učinkovitosti upravljanja
Cilj 1: Zdravo in aktivno življenje	●		●	●	
Cilj 2: Znanje in spretnosti za kakovostno življenje in delo	●	●	●		
Cilj 3: Dostojno življenje za vse	●				●
Cilj 4: Kultura in jezik kot temeljna dejavnika nacionalne identitete	●		●		
Cilj 5: Gospodarska stabilnost		●			●
Cilj 6: Konkurenčen in družbeno odgovoren podjetniški in raziskovalni sektor		●	●		●
Cilj 7: Vključujoč trg dela in kakovostna delovna mesta	●	●	●		
Cilj 8: Nizkoogljično krožno gospodarstvo	●	●	●	●	
Cilj 9: Trajnostno upravljanje naravnih virov	●	●		●	
Cilj 10: Zaupanja vreden pravni sistem	●	●			●
Cilj 11: Varna in globalno odgovorna Slovenija	●	●		●	●
Cilj 12: Učinkovito upravljanje in kakovostne javne storitve		●	●		●

Vir: Strategija 2030, str. 21.

1.2 Revizijski pristop in sodila

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti izvajanja aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 smo pridobili:

- s proučevanjem pravnih in drugih podlag ter javno dostopnih podatkov s področja revizije,
- z zbiranjem, pregledom in presojo dokumentacije, ki smo jo pridobili pri revidirancih, ter
- z intervjuji pri revidirancih in pisnimi vprašanji.

Temeljno sodilo, na podlagi katerega smo ocenili učinkovitost revidirancev pri izvajanju aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030, je bila presoja:

- ali je bil sistem uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 določen in vzpostavljen in
- ali so vlada, MF, SVRK in UMAR učinkovito izvajali aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030.

Sistem uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 je bil določen in vzpostavljen, če:

- je bil določen pristop k uresničevanju⁸⁰ Strategije 2030 in Agende 2030 in
- je bil vzpostavljen sistem uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030.

Skupna ocena o učinkovitosti/neučinkovitosti revidirancev pri izvajanju aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 je podana v mnenju, ki temelji na ocenah in rezultatih oziroma odgovorih na vprašanja, pridobljenih na nižjih ravneh obravnave.

⁸⁰ Pristop k uresničevanju razumemo kot celoto obstoječih dokumentov (razvojnega) načrtovanja, načina uresničevanja ciljev (celovitost, zagotavljanje vključenosti vseh deležnikov in podobno), povezanosti s cilji na mednarodni ravni in na ravni izvajanja (trajnost).

2. Predstavitev revidirancev

Revidirance smo določili glede na njihovo vlogo in pristojnosti pri uresničevanju Strategije 2030 in Agende 2030.

2.1 Vlada Republike Slovenije

V skladu s 1. in 2. členom Zakona o Vladi Republike Slovenije⁸¹ (v nadaljevanju: ZVRS) je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije, ki določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države.

Vlado sestavljajo ministri, vodi in usmerja jo predsednik vlade, ki skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje. Ministri morajo obveščati vlado o vseh vprašanjih, ki so pomembna za odločanje in izvajanje vladne politike.

Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države. Odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave.

Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge.

Za delo vlade so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister.

Pristojnosti vlade na področju uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030, ki izhajajo iz določil 2. člena ZVRS, so, da kot organ izvršilne oblasti:

- določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike;
- predlaga v sprejem državnemu zboru zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, v katerih so določene načelne in dolgoročne politične usmeritve;
- predstavi državnemu zboru proračunski memorandum, v katerem so določeni temeljni cilji ekonomske, socialne in proračunske politike ter globalni cilji politike javnih financ za naslednja leta kot izhodišče za pripravo predloga državnega proračuna.

⁸¹ Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17.

Pristojnosti vlade na področju uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 na podlagi ZJF, ZFisP in uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja pa so, da:

- do 30. 11. tekočega leta na predlog predstojnika službe, pristojne za razvoj, in ministra, pristojnega za finance, sprejme DPRP;⁸²
- pripravi predlog okvira za pripravo proračunov sektorja država⁸³, ki ga skupaj z osnutkom programa stabilnosti posreduje državnemu zboru;
- do 1. 5. sprejme srednjeročno fiskalno strategijo, ki poleg ciljnega salda sektorja država in zgornje meje izdatkov sektorja država za tekoče leto in naslednja 3 leta (ki so določeni v okviru za pripravo proračunov sektorja država) vsebuje tudi druge podatke, med njimi pomladansko makroekonomsko napoved, napovedi prihodkov in odhodkov sektorja država in tudi kvalitativne in kvantitativne opise ukrepov, s katerimi se bo dosegel ciljni saldo sektorja država;⁸⁴
- na podlagi podatkov iz programa stabilnosti in srednjeročne fiskalne strategije pripravi proračunski memorandum⁸⁵;
- sprejme ustrezne ukrepe na predlog SVRK, če ugotovi neskladnosti pri izvajanju razvojnih politik vlade.⁸⁶

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe vlade:

- dr. Miroslav Cerar, predsednik vlade, od 18. 9. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljal tekoče posle;
- Marjan Šarec, predsednik vlade, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljal tekoče posle;
- Ivan Janša, predsednik vlade, od 13. 3. 2020.

2.2 Ministrstvo za finance

MF v skladu z 29. členom Zakona o državni upravi⁸⁷ opravlja naloge na področju makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, porošttev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makrofiskalnih analiz in napovedi.

⁸² 9.a člen ZJF.

⁸³ 6. člen ZFisP.

⁸⁴ 1., 2. in 5. točka prvega odstavka 9.č člena ZJF.

⁸⁵ 14. člen ZJF in 26. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

⁸⁶ Tretji odstavek 19. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 65/14 – ZVRS-H, 90/14 in 51/16.

Naloge, povezane s politiko javnih financ, fiskalno politiko, strukturnimi ukrepi ekonomske politike v sektorju država, z oblikovanjem in koordinacijo politik in dokumentov v okviru evropskega semestra ter koordinacijo ekonomske politike in razvojnega načrtovanja, z oblikovanjem proračunske politike ter proračunskim načrtovanjem in izvrševanjem proračuna, ki so področje revizije, je MF v obdobju, na katero se nanaša revizija, opravljalo v okviru Službe za fiskalno in ekonomsko politiko ter Direktorata za proračun.

MF ima na podlagi ZJF in uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja po implementaciji direktive 2011/85/EU naslednje pristojnosti in naloge v zvezi s pripravo proračuna:

- skupaj s SVRK in v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami pripravi DPRP in ga predloži vladi v sprejem;⁸⁸
- do 10. 3. na podlagi pomladanske napovedi makroekonomskih agregatov in drugih dokumentov pripravi usmeritve za državne predlagatelje finančnih načrtov (v nadaljevanju: PFN), občine in zbirno za javne zavode, financiranje katerih spada v pristojnost državnih PFN in občin; MF mora do sprejetja proračuna države načrtovane izdatke pri institucionalnih enotah sektorja država znižati, če ugotovi, da je to potrebno, in s tem seznaniti vlado;
- pripravi predlog srednjeročne fiskalne strategije⁸⁹ za sprejem na vladi do 1. 5. tekočega leta;⁹⁰
- pripravi analizo občutljivosti ob različnih predpostavkah rasti BDP in obrestnih merah;⁹¹
- pripravi predlog okvira za pripravo proračunov sektorja država iz 6. člena ZFisP;⁹²
- pripravi predlog programa stabilnosti;⁹³
- pripravi napoved prihodkov in izdatkov sektorja država in za izvedbo ukrepov za zagotovitev fiskalne discipline iz 9.e člena ZJF;⁹⁴
- ob upoštevanju podatkov iz jesenske napovedi UMAR najpozneje do 16. 10. tekočega leta ugotovi in na spletni strani objavi informacijo o tem, ali bo država v naslednjem letu v obdobju podpotencialne ali nadpotencialne ravni BDP (informacija o ravni BDP);⁹⁵
- skupaj s SVRK se 1-krat letno do 28. 2. tekočega leta seznani s poročili PFN o izvajanju in uresničevanju DPRP; do 31. 3. tekočega leta pripravi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za preteklo leto in z njim seznaniti vlado;⁹⁶

⁸⁸ 9.a člen ZJF in drugi odstavek 11. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

⁸⁹ Srednjeročna fiskalna strategija vključuje ciljni saldo sektorja država in zgornjo mejo izdatkov sektorja država za tekoče leto in naslednja 3 leta, ki so določeni v okviru za pripravo proračunov sektorja država iz 6. člena ZFisP. Elementi srednjeročne fiskalne strategije so določeni v 9.č členu ZJF.

⁹⁰ 9.č člen ZJF.

⁹¹ 9.č člen ZJF.

⁹² 9.č člen ZJF.

⁹³ 9.č člen ZJF.

⁹⁴ 9.č člen ZJF.

⁹⁵ 9.h člen ZJF.

⁹⁶ 21. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

- pripravi predlog proračunskega memoranduma, ki ga obravnava vlada na prvi proračunski seji⁹⁷;
- predlaga sklic prve proračunske seje vlade do 15. 5. tekočega leta;⁹⁸
- skupaj s SVRK vodi usklajevanje proračunskih izdatkov s PFN po končani prvi proračunski seji vlade;⁹⁹
- skupaj s SVRK vladi na drugi proračunski seji predloži razrez proračunskih izdatkov za politike, programe in podprograme ter razrez po PFN;¹⁰⁰
- pripravi in izda navodilo za pripravo proračuna za proračunske uporabnike skladno s sklepi prve in druge proračunske seje;¹⁰¹
- minister, pristojen za finance, pri pripravi predloga proračuna in predloga proračunskega memoranduma uporabi predloge finančnih načrtov, ki mu jih PFN predložijo do 15. 8. tekočega leta¹⁰², in ju predloži vladi v sprejem;¹⁰³
- do 20. 9. tekočega leta predloži vladi v sprejem proračunski memorandum in predlog proračuna;¹⁰⁴
- opravi redakcijo finančnih načrtov, ki mu jih predložijo PFN¹⁰⁵ in jih objavi najkasneje 60 dni po uveljavitvi proračuna;¹⁰⁶
- pripravi novo oceno prejemkov in izdatkov državnega proračuna za tekoče in naslednje leto, če pride do bistveno spremenjenih okoliščin;¹⁰⁷
- lahko določi dodatne sestavine za obrazložitev finančnega načrta PFN.¹⁰⁸

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe MF:

- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance, od 21. 9. 2016 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- dr. Andrej Bertoncelj, minister za finance, od 13. 9. 2018 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle;
- mag. Andrej Šircelj, minister za finance, od 13. 3. 2020.

⁹⁷ 26. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

⁹⁸ 28. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

⁹⁹ Prvi odstavek 29. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁰⁰ Prvi odstavek 30. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁰¹ 31. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁰² 32. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁰³ 34. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁰⁴ 34. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁰⁵ 22. člen ZJF.

¹⁰⁶ 35. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁰⁷ Drugi odstavek 36. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁰⁸ Tretji odstavek 39. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

2.3 Služba za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

SVRK v okviru Sektorja za razvoj in mednarodno sodelovanje usklajuje in spremlja izvajanje Strategije 2030 ter skrbi za usklajenost nacionalnih dokumentov razvojnega načrtovanja z razvojnimi dokumenti Evropske unije in drugih mednarodnih organizacij (OZN). Z usklajevanjem in spremljanjem uresničevanja ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030 skrbi za večjo skladnost domačih in mednarodnih razvojnih ciljev. Spremlja delo in sodeluje z Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Odborom regij na področju vsebin evropske kohezijske politike ter drugimi relevantnimi mednarodnimi institucijami.

Na nacionalni ravni skrbi za celovitost razvojnih politik in načrtuje vzpostavitev sistema za skladnost finančnih in vsebinskih okvirov. Pripravlja vladna izhodišča in druga gradiva za udeležbo na zasedanjih Sveta Evropske unije za splošne zadeve v sestavi ministrov za kohezijsko politiko ter za udeležbo na dvostranskih in večstranskih dogodkih s področja razvoja in evropske kohezijske politike. Ena izmed nalog Sektorja za razvoj in mednarodno sodelovanje je tudi vzpostavitev boljših mehanizmov horizontalnega in večnivojskega sodelovanja, povezovanja vsebin in razumevanja presečnih tematik.¹⁰⁹

V skladu z ZJF in uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja ima SVRK pomembne pristojnosti pri načrtovanju in spremljanju uresničevanja Strategije 2030, in sicer:

- nosi odgovornost za medsebojno usklajenost nacionalnih dokumentov razvojnega načrtovanja in skladnost med nacionalnimi dokumenti razvojnega načrtovanja ter razvojnimi dokumenti Evropske unije in mednarodnih organizacij;¹¹⁰
- spremlja izvajanje razvojnih politik vlade in usklajenost njihovega izvajanja, o ugotovljenih neskladnostih pa obvesti vlado in ji predlaga ustrezne ukrepe;¹¹¹
- pripravi nabor programskih in kontekstnih kazalnikov razvojnih politik kot podlago za spremljanje uresničevanja razvojnih politik, ciljev in dokumentov v sodelovanju s pripravljavci finančnih načrtov in ob upoštevanju predhodno opravljenih evalvacij in vrednotenij;¹¹²
- predlaga spremembo dokumentov razvojnega načrtovanja, če pride do bistveno spremenjenih okoliščin, na katerih temeljijo dokumenti;¹¹³
- z MF in UMAR pripravi Strategijo razvoja Slovenije;¹¹⁴
- vodi postopek usklajevanja in skupaj z MF ter v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami pripravi DPRP, ki ga predloži vladi v sprejem;¹¹⁵

¹⁰⁹ [URL: <https://www.gov.si/drzavni-organi/vladne-sluzbe/sluzba-vlade-za-razvoj-in-evropsko-kohezijsko-politiko/o-sluzbi-vlade-republike-slovenije-za-razvoj-in-evropsko-kohezijsko-politiko/sektor-za-razvoj-in-mednarodno-sodelovanje/>], 15. 6. 2021.

¹¹⁰ 16. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹¹¹ Tretji odstavek 19. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹¹² Prvi odstavek 22. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹¹³ 25. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹¹⁴ 11. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹¹⁵ 9.a člen ZJF, drugi odstavek 11. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

- pripravlja poročila v okviru prostovoljnega nacionalnega pregleda.¹¹⁶

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe SVRK:

- Alenka Smerkolj, ministrica za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 11. 2014 do 20. 3. 2018, do 13. 9. 2018 opravljala tekoče posle;
- Marko Bandelli, minister za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 13. 9. 2018 do 19. 11. 2018, do 19. 12. 2018 opravljal tekoče posle;
- dr. Iztok Purič, minister brez resorja, pristojen za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 12. 2018 do 1. 10. 2019, do 7. 10. 2019 opravljal tekoče posle;
- mag. Alenka Bratušek, od 7. 10. 2019 do 19. 12. 2019 začasno opravljala funkcijo ministrice, pristojne za razvoj, strateške projekte in kohezijo;
- dr. Angelika Rosa Mlinar, ministrica brez resorja, pristojna za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 19. 12. 2019 do 29. 1. 2020, do 13. 3. 2020 opravljala tekoče posle;
- Zvonko Černač, minister za razvoj, strateške projekte in kohezijo, od 13. 3. 2020.

2.4 Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj

Vlada je s Sklepom o organizaciji in delovnem področju Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj¹¹⁷ ustanovila UMAR kot samostojno vladno službo za področje ekonomske in socialne politike, razvojne strategije in politike, narodnogospodarskih bilanc in drugih orodij za analizo in prognoziranje ter mednarodnega sodelovanja in vključevanja v ekonomske integracije.

Aprila 2018 sta bila z Odlokom o organizaciji in delovnem področju Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj¹¹⁸ položaj in organizacija UMAR spremenjena. UMAR je bil določen kot nacionalni odbor za produktivnost skladno s Priporočilom Sveta z dne 20. septembra 2016 o vzpostavitvi nacionalnih odborov za produktivnost¹¹⁹, uvedeno pa je bilo tudi dodatno področje dela UMAR, in sicer analiziranje produktivnosti in konkurenčnosti.

Na podlagi 2. člena Odloka o organizaciji in delovnem področju Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj opravlja UMAR nekatere pomembne naloge v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030, med drugim:

- spremlja in analizira gibanja in razvoj z ekonomskega, socialnega in okoljskega vidika na podlagi razvojnih usmeritev države;

¹¹⁶ Strategija 2030, str. 53.

¹¹⁷ Uradni list RS, št. 12/01.

¹¹⁸ Uradni list RS, št. 28/18.

¹¹⁹ UL C št. 394 z dne 24. 9. 2016, str. 1.

- spremlja in analizira uresničevanje razvojnih usmeritev države in pripravlja letno poročilo o razvoju;
- pripravlja makroekonomske napovedi, ki so podlaga za javnofinančno načrtovanje in oblikovanje ukrepov ekonomske politike;
- analizira produktivnost in konkurenčnost kot nacionalni odbor za produktivnost v skladu s Priporočilom Sveta z dne 20. septembra 2016 o vzpostavitvi nacionalnih odborov za produktivnost in pripravlja letno poročilo o produktivnosti.

V okviru sistema uresničevanja¹²⁰ Strategije 2030 ima UMAR na podlagi ZJF in uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja naslednje pristojnosti:

- pripravi in posreduje MF pomladansko in jesensko napoved makroekonomskih agregatov za tekoče leto in najmanj naslednja 4 leta ter primerjavo med temi napovedmi in zadnjo napovedjo Evropske komisije z obrazložitvijo znatnih odstopanj; analize in napovedi UMAR so podlaga za načrtovanje razvojnih politik;¹²¹
- skupaj z MF in SVRK je nosilec priprave Strategije razvoja Slovenije;¹²²
- pripravi scenarij, ki upošteva finančno ovrednotene učinke ukrepov iz DPRP;¹²³
- sodeluje pri izvajanju sprejetih razvojnih politik v skladu s svojimi delovnimi področji;¹²⁴
- spremlja uresničevanje usmeritev, ciljev in prioritet razvoja, določenih s Strategijo razvoja Slovenije;¹²⁵
- lahko poda pobudo za začetek postopka sprememb dokumentov razvojnega načrtovanja, če se vsebina nanaša tudi na zadeve iz njegove pristojnosti.¹²⁶

V obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile odgovorne osebe UMAR:

- mag. Boštjan Vasle, direktor, od 6. 12. 2007 do 5. 12. 2017;
- mag. Boštjan Vasle, v. d. direktorja, od 6. 12. 2017 do 5. 12. 2018;
- mag. Marijana Bednaš, v. d. direktorja, od 6. 12. 2018 do 5. 6. 2019;
- mag. Marijana Bednaš, direktorica, od 6. 6. 2019.

¹²⁰ Na področju strateško-razvojnega načrtovanja in na področju povezovanja strateško-razvojnih dokumentov s proračunskim načrtovanjem.

¹²¹ 9.a in 9.b člen ZJF in 14. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹²² 11. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹²³ 9.b člen ZJF.

¹²⁴ 19. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹²⁵ 20. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹²⁶ Drugi odstavek 25. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

3. Sistem uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030

Uresničevanje ciljev, ki jih vsebujejo strateški dokumenti, je pomembno odvisno od sistema uresničevanja, ki je določen, zato v reviziji najprej obravnavamo pristop k uresničevanju in vzpostavitev sistema uresničevanja.

3.1 Pristop k uresničevanju

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je bil določen pristop k uresničevanju Strategije 2030 in Agende 2030, smo preverjali, ali:

- Strategija 2030 vsebuje informacije o tem, na kakšen način se bo pristopilo k njenemu uresničevanju in ali pristop upošteva tudi pregled svetovnih gibanj, trendov in predvidevanj ter razvojna izhodišča Republike Slovenije;
- je pristop k uresničevanju opredeljen tako, da so določeni dokumenti (razvojnega) načrtovanja in način uresničevanja ciljev;
- Strategija 2030 vsebuje informacije o tem, kako sta Strategija 2030 in Agenda 2030 povezani in kako je Strategija 2030 usklajena s strateškimi usmeritvami Agende 2030;
- obstajajo dokumenti, ki opredeljujejo sistem uresničevanja Strategije 2030.

Od leta 2013 do 7. 12. 2017, ko je vlada sprejela Strategijo 2030, v Republiki Sloveniji nismo imeli svojega krovnega strateškega dokumenta, ki bi prek vladnih politik usmerjal razvoj Republike Slovenije. Okvir in usmeritve razvojnih politik so tako predstavljali razvojni dokumenti Evropske unije in Agenda 2030 OZN. Razvojne aktivnosti so bile omejene na uresničevanje ukrepov iz nacionalnega reformnega programa in priporočil Sveta Evropske unije iz Pakta za stabilnost in rast kot okvira za izvajanje Strategije Evropa 2020. Te aktivnosti so se nadaljevale tudi po sprejetju Strategije 2030.

Podlago za pripravo Strategije 2030 sta predstavljala pregled globalnih gibanj, trendov in predvidevanj, ki ga pripravljajo Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj, Evropska komisija, Svetovna banka in druge relevantne mednarodne organizacije, ter analiza razvojnih izhodišč Republike Slovenije.¹²⁷ Republika Slovenija je proces načrtovanja uresničevanja ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030 in spremljanje napredka pri njihovem doseganju povezala s pripravo Strategije 2030.¹²⁸

4. poglavje Strategije 2030 z naslovom Izvajanje in spremljanje Strategije razvoja Slovenije 2030 je razdeljeno na 4 vsebinske sklope, in sicer:

- skladnost razvojnih politik,

¹²⁷ Letno spremljanje izvajanja Strategije 2005–2013 v okviru poročil o razvoju, ki jih pripravlja UMAR, podatki Statističnega urada Republike Slovenije (v nadaljevanju: SURS) in podobno; Strategija 2030, str. 9.

¹²⁸ Strategija 2030, str. 52.

- izvajanje strategije,
- spremljanje uresničevanja ciljev strategije z vzpostavitvijo nepretrganega procesa strateškega pristopa k razvoju in
- spremljanje uresničevanja ciljev Agende 2030.

Vsak sklop posebej opisuje pristope, ki naj bi bili uporabljeni pri izvajanju in spremljanju uresničevanja.

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

V ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja so določeni dokumenti (razvojnega) načrtovanja in način uresničevanja ciljev (celovitost, zagotavljanje vključenosti vseh deležnikov in podobno).¹²⁹ Prav tako je določena povezanost Strategije 2030 s cilji na ravni izvajanja in na mednarodni ravni (trajnost).¹³⁰ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja ločuje Strategijo razvoja Slovenije kot krovni dolgoročni strateški dokument od drugih dokumentov razvojnega načrtovanja. V nobenem predpisu pa niso opredeljeni kriteriji za ločevanje med strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja, kar bi bilo potrebno za jasno določitev hierarhije med strateškimi in izvedbenimi dokumenti ter določitev odgovornosti nosilcev za njihovo pripravo.

V poglavju o izvajanju strategije je na podlagi izkušenj iz preteklosti, ko je bil izvedeni del razvojnega načrtovanja ugotovljeno šibkejša stran vseh doslej uveljavljenih zasnov razvojnega načrtovanja, jasno zapisano, da bo izvajanje temeljilo na srednjeročnem načrtovanju, vezanem na srednjeročni fiskalni okvir in vzpostavitev sistema izvedbenih dokumentov, ki bodo umeščeni in povezani v ZJF.¹³¹ Določena sta bila 2 srednjeročna izvedbena dokumenta, in sicer 4-letni DPRP in srednjeročna fiskalna strategija, ki bi povezala dokumente razvojnega načrtovanja s proračunskim načrtovanjem in bi se letno podaljševala. Srednjeročni fiskalni okvir za izvajanje načela srednjeročne uravnoteženosti prihodkov in izdatkov proračunov države brez zadolževanja naj bi bil rezultat strateškega načrtovanja proračuna. Državni proračun pa naj bi odražal prednostne naloge cele države. S temi predlaganimi orodji naj bi se uvedel nov postopek priprave načrtov srednjeročnih makroekonomskih politik države.

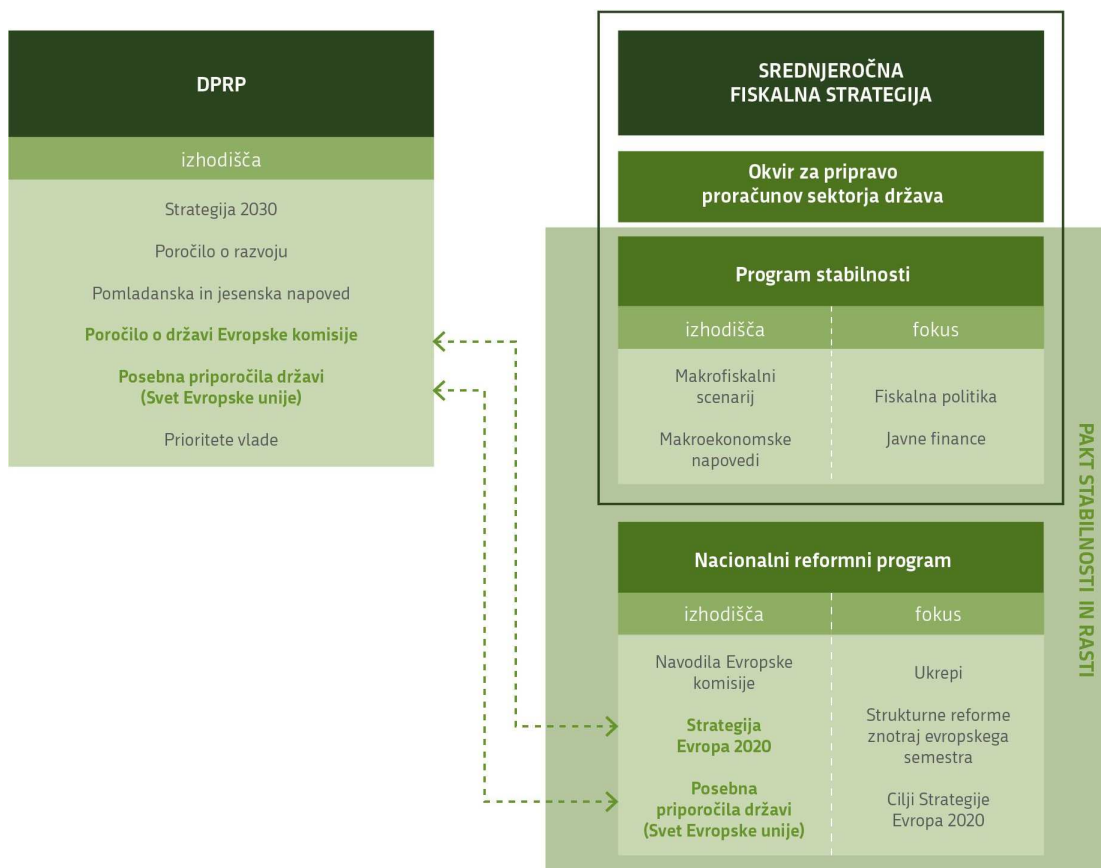
Slika 6 prikazuje strukturo in vsebinske povezave med različnimi dokumenti srednjeročnega načrtovanja, kot so predvideni v dokumentih, v katerih je določen sistem srednjeročnega načrtovanja, vezanega na srednjeročni fiskalni okvir.

¹²⁹ 2. poglavje uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹³⁰ 17. do 19. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹³¹ Strategija 2030, str. 49–51, Uvod k predlogu ZRazNačrt.

Slika 6 Struktura in vsebinske povezave dokumentov v okviru sistema srednjeročnega načrtovanja, predvidenih za izvajanje Strategije 2030



Vir: povzeto po ZJF, uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja, ZFisP in izhodiščih za pripravo DPRP.

Strategija 2030 predvideva tudi podelitev pristojnosti za vodenje priprave DPRP in odgovornosti za medresorsko usklajevanje pri pripravi posameznih sektorskih dokumentov (področnih nacionalnih programov in strategij). Posebej je poudarjena potreba po nadgradnji znanj s področja razvoja in razvoja človeških virov ter vzpostavitvi orodij za upravljanje kolektivnega znanja, informacij in podatkov za njihovo analiziranje in integrirano vodenje razvojnih politik.

Na področju spremljanja uresničevanja ciljev strategije je v Strategiji 2030 predvideno, da bo vzpostavljen nepretrgan proces strateškega pristopa k razvoju. V okviru tega procesa naj bi bilo vzpostavljeno tudi spremljanje izvedbenega načrta po ciljeh, kjer so opredeljene srednjeročne prednostne naloge, kar naj bi omogočilo informacije o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev in služilo kot podlaga za sprejemanje nadaljnjih odločitev. Na podlagi DPRP naj bi bil pripravljen načrt analize uspešnosti in učinkovitosti doseganja posameznih ciljev za celotno obdobje, z ugotovitvami analiz in morebitnimi priporočili glede izboljšanja učinkovitosti izvajanja ali s spremembami pri zastavljenih ciljeh pa bi bila vlada seznanjena 1-krat letno. Za zagotavljanje neprekinjenega strateškega pristopa k razvoju in spremljanja doseganja razvojnih ciljev naj bi bilo ustanovljeno tudi posebno telo – svet za razvoj, v katerega bi bili vključeni predstavniki socialnih partnerjev, zasebnega sektorja, civilne družbe, strokovnih institucij, regionalnih in lokalnih skupnosti in vlade.

Vlada je v Strategiji 2030 v 4. poglavju izrecno zapisala, da je proces načrtovanja in uresničevanja ciljev trajnostnega razvoja in spremljanje napredka Republike Slovenije povezala s pripravo Strategije 2030. Posledica tega je potreba po tesnem medresorskem usklajevanju, celovitem pristopu vlade in vključevanju raznovrstnih deležnikov. Predvidela je tudi stalno medresorsko delovno skupino za razvojno načrtovanje, ki naj bi omogočala učinkovitejše usklajevanje in aktiven prispevek k snovanju osrednjih strateških in izvedbenih dokumentov države in tako skrbela za vključevanje Agende 2030 v dokumente v nastajanju in za prenos informacij o pomenu Agende 2030 na posameznem področju.

Po naši oceni je opredelitev pristopa k uresničevanju v 4. poglavju Strategije 2030 dovolj jasna in določna za nadaljnje načrtovanje in vzpostavitev sistema uresničevanja in spremljanja uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 v Republiki Sloveniji. Pomanjkljivo pa je po naši oceni obvladano tveganje veljavnosti Strategije 2030. Strategija 2030 je namreč dokument vlade, sprejet s sklepom vlade, kar pomeni, da so njena veljavnost, vzpostavitev sistema uresničevanja in njeno uresničevanje lahko odvisni od volje vsakokratne vlade. Ocenjujemo, da taka pravna narava Strategije 2030 predstavlja veliko šibkost. Dolgoročni razvoj države in družbe bi po naši oceni moral biti predmet širšega konsenza in hkrati zaveza na ravni državnega zbora kot najvišjega predstavniškega telesa v državi, ki bi tudi bdel nad njegovim uresničevanjem.

Obstoječi dokumenti in predpisi tako določajo dokumente razvojnega načrtovanja in način njihovega uresničevanja ter povezanost Strategije 2030 s cilji na ravni izvajanja in na mednarodni ravni. V nobenem predpisu pa niso opredeljeni kriteriji za ločevanje med strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja, kar bi bilo potrebno za jasno določitev hierarhije med strateškimi in izvedbenimi dokumenti ter določitev odgovornosti nosilcev za njihovo pripravo.

Strategija 2030 vsebuje informacije o tem, na kakšen način se bo pristopilo k njenemu uresničevanju. Določena sta bila 2 srednjeročna izvedbena dokumenta, in sicer 4-letni DPRP in srednjeročna fiskalna strategija, ki bi povezala dokumente razvojnega načrtovanja s proračunskim načrtovanjem in bi se letno podaljševala. Pristop upošteva tudi pregled svetovnih gibanj, trendov in predvidevanj mednarodnih organizacij ter razvojna izhodišča Republike Slovenije.

Pristop k uresničevanju Strategije 2030 je opredeljen tako, da so v ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja določeni dokumenti (razvojnega) načrtovanja in način uresničevanja ciljev (celovitost, zagotavljanje vključenosti vseh deležnikov in podobno). Povezanost Strategije 2030 s cilji na ravni izvajanja in na mednarodni ravni (trajnost) je določena. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja ločuje Strategijo 2030 od drugih dokumentov razvojnega načrtovanja. V nobenem predpisu pa niso določeni kriteriji za ločevanje med strateškimi in izvedbenimi dokumenti razvojnega načrtovanja.

Strategija 2030 vsebuje informacije o tem, kako sta Strategija 2030 in Agenda 2030 povezani. Strategija 2030 je usklajena s strateškimi usmeritvami Agende 2030 (cilji trajnostnega razvoja). Strategija 2030 je uresničevanje Agende 2030 in spremljanje napredka pri uresničevanju ciljev trajnostnega razvoja povezala s pripravo Strategije 2030.

Sistem uresničevanja Strategije 2030 je opredeljen v ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja, nikjer pa ni opredeljeno, na kakšen način se zagotavlja veljavnost Strategije 2030, ki je kot dokument vlade izpostavljena volji vsakokratne vlade ali da ji sledi ali pa od nje odstopi oziroma kako drugače posega vanjo, kar lahko predstavlja precejšnjo negotovost za uresničevanje dolgoročnih razvojnih ciljev.

3.2 Vzpostavitev sistema uresničevanja

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je bil vzpostavljen sistem uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030, smo preverjali, ali:

- obstajajo dokumenti, iz katerih je razvidno, na kakšen način je bil vzpostavljen sistem uresničevanja;
- so vloge posameznih deležnikov določene tako, da je mogoče razbrati vsebinski prispevek vsakega izmed njih;
- temelji izvajanje Strategije 2030 na srednjeročnem načrtovanju, vezanem na srednjeročni fiskalni okvir, in je usklajeno z usmeritvami in strategijami Evropske unije;
- je bil vzpostavljen sistem izvedbenih dokumentov, ki so povezani, kot to predvideva ZJF.

Vzpostavitev sistema uresničevanja Strategije 2030 temelji na odločitvi, da bo izvajanje strategije temeljilo na srednjeročnem načrtovanju, vezanem na srednjeročni fiskalni okvir, in da bo vzpostavljen sistem izvedbenih dokumentov, ki so uvrščeni in povezani v ZJF. To pomeni, da za uresničevanje in spremljanje uresničevanja ne bo vzpostavljen nov, samostojen sistem, temveč bo uporabljen sistem, ki je bil vzpostavljen predvsem z ZJF-H in spremembami uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in s čimer je bila v slovenski pravni red prenesena direktiva 2011/85/EU.

Srednjeročni fiskalni okvir in nanj vezano srednjeročno načrtovanje je bilo v slovenski pravni red delno uvedeno z ZFisP leta 2015 in nato dokončno februarja 2018 s sprejetjem ZJF-H. ZJF-H določa pojme in okvire izvajanja srednjeročne uravnoteženosti. Z ZJF-H je bilo med drugim dodano novo poglavje 1.A Srednjeročno načrtovanje fiskalne politike in fiskalna disciplina, spremenjena pa sta bila tudi 13. in 14. člen ZJF¹³².

Srednjeročno načrtovanje, kot je urejeno v teh predpisih, predstavlja način izvajanja srednjeročne uravnoteženosti, katere namen je zagotoviti, da so prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja.¹³³ To pomeni, da se ob upoštevanju predvidenega obsega prihodkov načrtovani obseg izdatkov sektorja država navzgor omeji na raven, s katero se zagotovi upoštevanje pravila o uravnoteženosti.¹³⁴ Okvir za pripravo proračunov je tisti akt, v katerem se za posamezna leta določita ciljni saldo sektorja država in najvišji obseg izdatkov sektorja država. Okvir za pripravo proračunov na predlog vlade sprejme državni zbor, in sicer vsako leto za

¹³² Z novelo ZJF-H je bil 13. člen ZJF spremenjen tako, da je v njem določeno, da vlada pripravi (in ne samo predloži) državnemu zboru proračunski memorandum, predlog proračuna države z obrazložitvami, predloge finančnih načrtov Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije ter predloge zakonov, ki so potrebni za izvedbo predloga proračuna države. 14. člen ZJF je bil z novelo ZJF-H spremenjen tako, da natančneje določa obvezne vsebine proračunskega memoranduma. Med drugim zahteva, da vlada v proračunski memorandum vključi vsebine politik, ki sledijo prioritetam in ukrepom DPRP, ter opise strukturnih ukrepov za doseganje predvidenega ciljnega salda iz srednjeročne fiskalne strategije. S spremembami je predlagatelj proračunskega memoranduma vladi le minister, pristojen za finance. Spremenjen pa je bil tudi rok, do katerega mora vlada sprejeti proračunski memorandum.

¹³³ Prvi odstavek 3. člena ZFisP.

¹³⁴ Drugi odstavek 3. člena ZFisP.

najmanj 3 prihodnja leta.¹³⁵ Sprejeti okvir za pripravo proračunov hkrati predstavlja obseg, znotraj katerega Republika Slovenija v okviru Pakta za stabilnost in rast pripravlja program stabilnosti. Okvir za pripravo proračunov predstavlja meje tudi za DPRP, ki je dokument, ki zajema politike, vire sredstev in ukrepe za doseg ciljnega salda država ter vsebinsko opredeljuje in finančno vrednoti prioritete vlade za naslednja 4 leta in je hkrati srednjeročni izvedbeni dokument (razvojnega načrtovanja) za uresničevanje Strategije 2030.¹³⁶

Proces priprave DPRP je podrobno urejen v ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja. Določene so aktivnosti, njihovi nosilci in roki za izvedbo.

DPRP pripravita in uskladita SVRK in MF v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami.¹³⁷ Ukrepi in projekti, ki so predvideni v dokumentih razvojnega načrtovanja, morajo biti v delu, v katerem se bodo financirali oziroma sofinancirali z javnimi sredstvi, usklajeni z javnofinančnimi možnostmi in bodo obravnavani pri pripravi proračuna.¹³⁸ Za pripravo DPRP ministrstva najpozneje do 15. 10. tekočega leta službi, pristojni za razvoj, na ravni podprograma posredujejo vrstni red prioritete ali njihove spremembe iz svoje pristojnosti za naslednja 4 leta. Prioritete se morajo ujemati s cilji, opredeljenimi v krovnem razvojnem dokumentu države (Strategija 2030), in vsebujejo tudi strukturne¹³⁹ ali institucionalne spremembe, ki so finančno ovrednotene tako, da so prioritete v skladu z omejitvami, ki jih določa ZFisP. Poleg prioritete ministrstva posredujejo tudi predlog ukrepov za doseg ciljnega salda sektorja država. Vlada na predlog predstojnika službe, pristojne za razvoj, in ministra, pristojnega za finance, do 30. 11. tekočega leta sprejme DPRP.

Sistem spremljanja uresničevanja DPRP je vzpostavljen tako, da PFN poročajo SVRK in MF o izvajanju in uresničevanju DPRP v skladu s cilji in kazalniki, določenimi v dokumentu razvojnega načrtovanja, 1-krat letno, in sicer do 28. 2. tekočega leta za preteklo leto. PFN so praviloma tudi nosilci dokumentov razvojnega načrtovanja, razen če je vlada določila drugače.¹⁴⁰ Na podlagi prejetih poročil MF do 31. 3. tekočega leta pripravi poročilo o doseženih ciljih in rezultatih za preteklo leto in z njim seznani vlado. SVRK pa poročila PFN vključi v predlog DPRP za naslednje obdobje.

SVRK je pristojna tudi za pripravo metodologije za spremljanje uresničevanja razvojnih politik, podlag ter programskih in kontekstnih kazalnikov razvojnih politik.¹⁴¹ Pripravi in oblikuje jih v sodelovanju s PFN in na podlagi prej opravljenih evalvacij in vrednotenj.

Ob spremembah strateško-razvojnega in srednjeročnega načrtovanja v letu 2018 pa po naši oceni niso bile ustrezno izpeljane normativne spremembe strateško-razvojnega načrtovanja, na katerem temeljita srednjeročno in proračunsko načrtovanje. Po naši oceni bi bilo potrebno strateško-razvojno

¹³⁵ Prvi odstavek 6. člena ZFisP.

¹³⁶ 9.a. člen ZJF.

¹³⁷ Drugi odstavek 11. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹³⁸ 17. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹³⁹ Za strukturne spremembe se štejejo tiste spremembe, ki vsebujejo preverljive ter dolgoročne pozitivne učinke, ki prispevajo k doseganju srednjeročnega fiskalnega cilja (9.a člen ZJF).

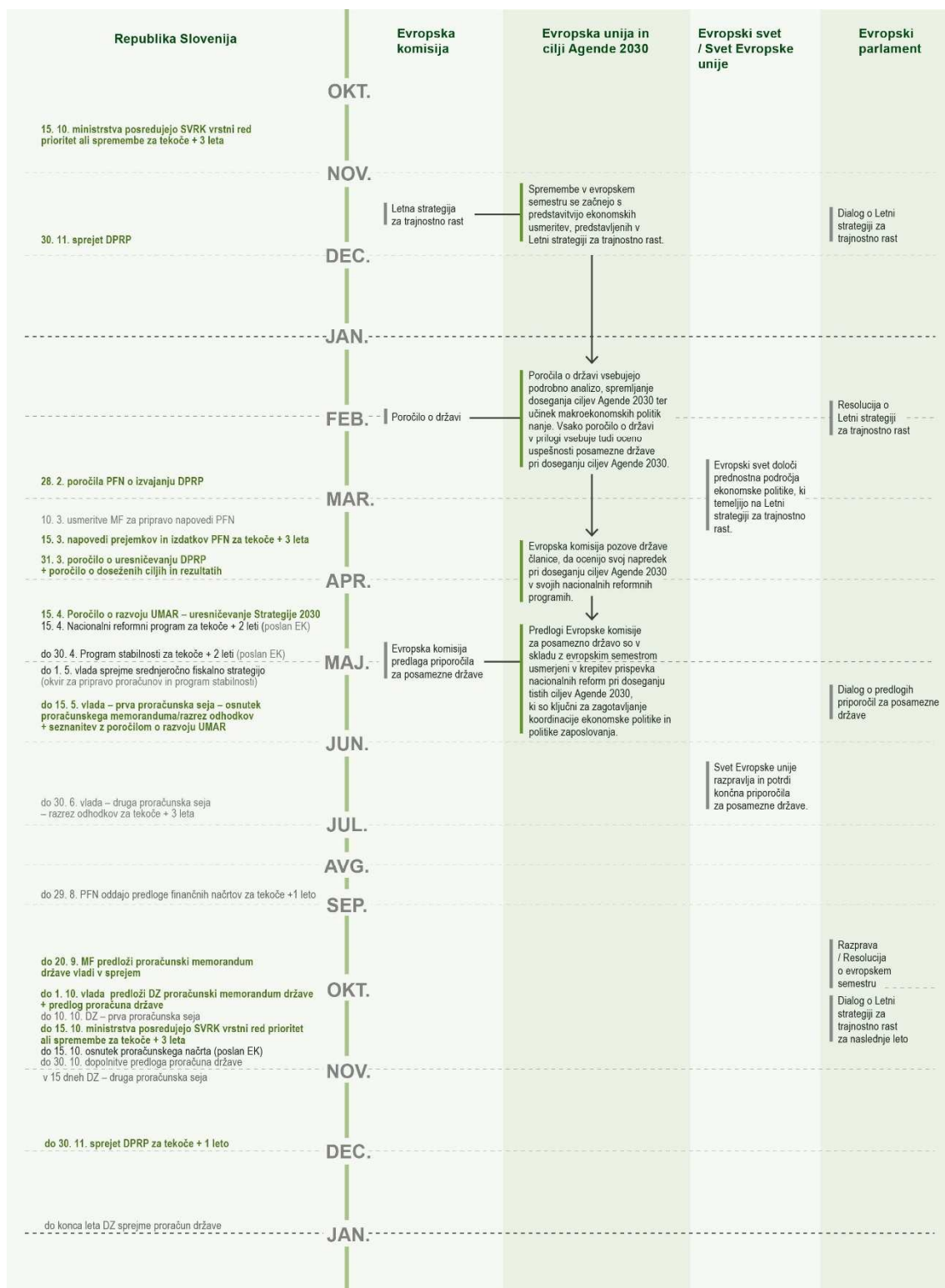
¹⁴⁰ Prvi odstavek 21. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁴¹ 21. in 22. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

načrtovanje postaviti v enakovreden položaj s sistemom javnih financ, torej ga urediti v zakonu in ne uredbi.

Slika 7 prikazuje, kako je proces priprave DPRP tesno prepleten s procesom priprave proračuna države in evropskim semestrom.

Slika 7 Prikaz povezanosti procesov priprave DPRP, priprave proračuna države in evropskega semestra



Opomba: EK – Evropska komisija; DZ – državni zbor.

Vir: povzeto in dopolnjeno po Strategiji 2030, paketu 5 uredb in direktive (tako imenovani šesterček), spletnih stranic Evropske komisije, Evropskega sveta in Sveta Evropske unije, ZJF, ZFisP, uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja ter navodilih MF za pripravo proračuna Republike Slovenije.

Poročila o državi pripravi Evropska komisija na podlagi poročil države članice o napredku pri doseganju nacionalnih reformnih programov in morajo vsebovati informacije o tem, kako posamezna država uresničuje ukrepe, ki jih je uvrstila v svoj nacionalni reformni program. Usmeritve Sveta Evropske unije za pripravo nacionalnih reformnih programov so povezane s spodbujanjem in zagotavljanjem trajnostnega razvoja in uravnoteženih fiskalnih politik. Omenjeni programi so bili v obdobju, na katero se nanaša revizija, vsebovani v temeljnih programskih dokumentih Evropske unije, in sicer v Strategiji Evropa 2020 do konca leta 2019 in od leta 2020 dalje v Evropskem zelenem dogovoru.

Tesna povezanost procesa priprave DPRP s procesom priprave proračuna države in evropskim semestrom po naši oceni v praksi pomeni, da se Strategija 2030 pravzaprav uresničuje skozi proces evropskega semestra. Zato tudi lahko ugotovimo, da je spremljanje uresničevanja prav tako (posredno) vključeno v spremljanje uresničevanja v okviru evropskega semestra, in sicer v poročilih o državi, ki jih Evropska komisija pripravi na podlagi poročil o napredku pri doseganju nacionalnih reformnih programov, ki jih pošljejo države članice (Slika 6).

Strategija 2030 določa vzpostavitev sistema uresničevanja razvojnih ciljev. Posamezne elemente vzpostavitve sistema določata tudi ZJF in uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja. V dokumentih so vloge posameznih deležnikov določene tako, da je mogoče razbrati vsebinski prispevek vsakega izmed njih.

Izvajanje Strategije 2030 je načrtovano tako, da temelji na srednjeročnem načrtovanju, vezanem na srednjeročni fiskalni okvir, in je usklajeno z usmeritvami in strategijami Evropske unije. Za uresničevanje in spremljanje uresničevanja je predvideno, da bo uporabljen sistem, ki je bil vzpostavljen predvsem z ZJF-H in spremembami uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja. Določene so aktivnosti, njihovi nosilci in roki za izvedbo.

4. Uresničevanje Strategije 2030 in Agende 2030

Za učinkovito izvajanje aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 je ključno, da so pripravljene ustrezni izvedbeni dokumenti, s predpisi in drugimi dokumenti jasno določene naloge vseh deležnikov in njihov koordinator, predvideni postopki in vsebina spremljanja uresničevanja ter oblikovane strukture za spremljanje. V nadaljevanju obravnavamo pripravo izvedbenih dokumentov za spremljanje izvajanja, ustreznost spremljanja in analiziranja uresničevanja Strategije 2030, poročanje o uresničevanju ciljev Strategije 2030 in Agende 2030, predviden sistem nadzora nad uresničevanjem ter vpliv bistveno spremenjenih okoliščin v letu 2020 na izvajanje aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 v letu 2020.

4.1 Priprava izvedbenih dokumentov za spremljanje izvajanja, spremljanje in analiziranje uresničevanja

Da bi odgovorili na vprašanje, ali se je izvajanje Strategije 2030 in Agende 2030 ustrezno spremljalo in analiziralo, smo preverjali, ali:

- dokumenti načrtovanja in predpisi jasno določajo postopke, roke in vsebine pridobivanja informacij o uresničevanju;
- so naloge in cilji vlade, MF, SVRK in UMAR pri spremljanju izvajanja jasno določene;
- so bili pripravljene posebni izvedbeni dokumenti za spremljanje izvajanja Strategije 2030, kot je bilo to predvideno v predpisih in Strategiji 2030;
- je določen koordinator za usklajeno medresorsko uresničevanje Strategije 2030;
- je določen koordinator za usklajeno medresorsko uresničevanje Strategije 2030 na ravni občin in regij;
- so bile oblikovane strukture za spremljanje doseganja razvojnih ciljev Slovenije, v katere so vključeni predstavniki vseh interesnih skupin.

Spremljanje in analiziranje uresničevanja Strategije 2030 je predvideno z vzpostavitvijo nepretrganega procesa strateškega pristopa k razvoju in je določeno s Strategijo 2030¹⁴², ZJF in uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja. Slika 8 prikazuje elemente spremljanja uresničevanja Strategije 2030 v okviru tega nepretrganega procesa.

¹⁴² Načrtovan način izvajanja in spremljanja uresničevanja Strategije 2030 je predstavljen v 4. poglavju.

Slika 8 Elementi spremljanja uresničevanja Strategije 2030 v okviru nepretrganega procesa strateškega pristopa k razvoju na dan 31. 7. 2020

DOKUMENTI IN AKTIVNOSTI	PRISTOJNOST	IZVEDENO	ROK
Kazalniki doseganja ciljev Strategije 2030 z izhodiščnimi in ciljnimi vrednostmi	vlada, SVRK, UMAR, MF	☑	
Ustanovitev sveta vlade za razvoj	vlada	☐	
Ustanovitev delovne skupine za razvojno načrtovanje	vlada	☐	
Letna poročila o razvoju	UMAR	☑	do 15. 4. za leta 2018, 2019 in 2020
Seznanitev vlade z letnim poročilom o razvoju	UMAR, vlada	☑	za leta 2018, 2019 in 2020
Pripravljen in sprejet DPRP	SVRK, MF, vlada	☐	do 30. 11. 2019
Določeni programski in kontekstualni kazalniki razvojnih politik	SVRK	☐	
Spremljanje uresničevanja DPRP	SVRK, MF, vlada	🕒	
Načrt analize uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev Strategije 2030	SVRK, MF	☐	
Analiza uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev Strategije 2030	SVRK, MF	🕒	
Seznanitev vlade z ugotovitvami analize	SVRK, MF, vlada	🕒	
Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih	MF	☑	do 31. 3. za leta 2018, 2019 in 2020
Seznanitev vlade s poročilom o doseženih ciljih in rezultatih	MF, vlada	☑	za leta 2018, 2019 in 2020



DOKUMENT



AKTIVNOST



da



ne



odloženo

Vir: povzeto po Strategiji 2030, ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja.

Postopki, ključni dokumenti in nosilci srednjeročnega načrtovanja fiskalne politike¹⁴³ so določeni v 9.a do 9.o členu ZJF in v uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja, iz katerih izhaja, da bi morali dokumenti srednjeročnega načrtovanja (DPRP in srednjeročna fiskalna strategija) povezovati srednjeročno načrtovanje s proračunskim (letnim) načrtovanjem in omogočati spremljanje uresničevanja ciljev prek spremljanja uresničevanja srednjeročnih in proračunskih (letnih) ciljev, tudi dolgoročnih ciljev na ravni Strategije 2030.

Za medresorsko koordinacijo uresničevanja Strategije 2030 je na državni ravni pristojna SVRK.¹⁴⁴

V Strategiji 2030 so za namen spremljanja uresničevanja za vsak razvojni cilj določeni 2 do 3 kazalniki uspešnosti z izhodiščnimi in ciljnimi vrednostmi. Kazalnike so oblikovali SVRK, UMAR, MF, SURS in predstavniki pristojnih ministrstev v okviru horizontalne skupine za koordinacijo priprave strategije razvoja Slovenije 2030.¹⁴⁵

Strategija 2030 predvideva, da vlada za zagotavljanje nepretrganega procesa strateškega pristopa k razvoju in za zagotavljanje spremljanja doseganja razvojnih ciljev Slovenije ustanovi svet za razvoj, v katerega bodo vključeni vsi deležniki, tudi regionalne in lokalne skupnosti¹⁴⁶. Sveta za razvoj vlada do konca obdobja, na katero se nanaša revizija ni ustanovila, niti ga ni ustanovila do konca izvajanja revizije.

Pojasnilo vlade

V preteklosti so že bila vzpostavljena podobna posvetovala telesa, ki so naslavljala aktualna razvojna vprašanja (kot na primer Svet za trajnosti razvoj), a so prenehala z delovanjem. Dialog med vlado in deležniki, ki se veže tudi na vsebino razvojnih ciljev Strategije 2030, že poteka v okviru različnih posvetovalnih teles (kot na primer Ekonomsko-socialni svet, Svet Vlade Republike Slovenije za mladino, Svet Vlade Republike Slovenije za aktivno staranje in medgeneracijsko sodelovanje, Svet za znanost in tehnologijo Republike Slovenije, Strokovni svet za konkurenčno in stabilno poslovno okolje, Sveta za trajnostni razvoj in varstvo okolja, Statistični sosveti v okviru SURS, Svet kohezijskih regij in drugi), zato je bilo ocenjeno, da ustanovitev sveta za razvoj ne bi prispevala k optimalnejšemu in učinkovitejšemu izvajanju ciljev Strategije 2030.

Vlada je 9. 2. 2017 ustanovila stalno medresorsko delovno skupino za razvojno načrtovanje¹⁴⁷, katere naloge so bile zlasti:

- podpora nosilcu priprave Strategije 2030 in drugih krovnih strateških in izvedbenih dokumentov pri usklajevanju posameznih vsebin;

¹⁴³ Ključni nalogi fiskalne politike sta trajno uravnoteženje in izboljšanje kakovosti javnih financ, [URL: <https://www.umar.gov.si/teme/fiskalna-politika/>], 15. 6. 2021.

¹⁴⁴ 19. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja.

¹⁴⁵ Horizontalna skupina za koordinacijo priprave strategije razvoja Slovenije je bila ustanovljena leta 2015 s sklepom vlade, št. 30000-3/2015/5 z dne 23. 7. 2015 in je delovala do konca priprave Strategije 2030 februarja 2017. Ukinjena je bila s sklepom vlade, št. 007-40/2016-3 z dne 9. 2. 2017.

¹⁴⁶ Strategija 2030, str. 52.

¹⁴⁷ Sklep vlade o ustanovitvi in imenovanju stalne medresorske delovne skupine za razvojno načrtovanje, št. 01203-3/2017/10 z dne 9. 2. 2017.

- zagotavljanje prenosa informacij o pripravi krovnih strateških in izvedbenih dokumentov znotraj posameznih resorjev in priprava interno usklajenih prispevkov;
- sodelovanje pri spremljanju izvajanja krovnih strateških in izvedbenih dokumentov.

Stalna medresorska delovna skupina za razvojno načrtovanje je prenehala z delovanjem 6. 12. 2018¹⁴⁸, ko je začela z delovanjem delovna skupina za razvojno načrtovanje, ki je prenehala delovati 13. 3. 2020.

Ocenjujemo, da je bil namen delovanja delovne skupine za razvojno načrtovanje enotna koordinacija procesa usklajevanja in horizontalnega povezovanja, izvajanja in spremljanja razvojnih politik. Po prenehanju delovanja skupine ni jasno, kdo je sedaj pristojen za to.

Pojasnilo vlade

Delovna skupina vlade za razvojno načrtovanje je bila v letu 2018 ustanovljena predvsem zaradi lažje koordinacije priprave prvega DPRP, ki je na podlagi ZJF-H postal sestavni del srednjeročnega načrtovanja fiskalne politike (povezava med razvojnim in proračunskim načrtovanjem) ter naj bi predstavljal srednjeročni okvir za pripravo strateških in programskih dokumentov, ki sledijo izvajanju Strategije 2030. Zaradi nastopa nove vlade v letu 2020 bi bilo treba prenoviti vodenje in članstvo delovne skupine. Ob pregledu delovanja in nalog medresorskih delovnih skupin je bilo ocenjeno, da glede na aktualne izredne razmere in nepredvidljive posledice epidemije koronavirusa v družbi, gospodarstvu in javnih financah v letu 2020 ni smiselno nadaljevati s pripravo prvega 4-letnega DPRP ter da se zato delovna skupina vlade za razvojno načrtovanje, ki jo vodi SVRK, ukine. Prioritete in ukrepi vlade v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju morajo biti usmerjeni v odpravo negativnih družbeno-gospodarskih posledic, ki jih povzroča epidemija. Določitev prioritet in priprava ukrepov je vodena s strani kabineta predsednika vlade.

Spremljanje izvajanja razvojnih politik vlade in poročanje sta natančneje predpisana v 6. poglavju uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja. Uresničevanje usmeritev, ciljev in prioritet razvoja, določenih s Strategijo 2030, na podlagi 20. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja spremlja UMAR, in sicer ob upoštevanju posebnega sistema kazalnikov razvoja, strukturnih kazalnikov Evropske unije ter drugih kvalitativnih in kvantitativnih meril. Na podlagi ugotovitev UMAR vsako leto pripravi poročilo o razvoju in z njim najkasneje do 15. 4. seznani vlado. UMAR v vsakoletnem poročilu o razvoju spremlja izvajanje ciljev Strategije 2030, ki za potrebe analize poleg v Strategiji 2030 določenih kazalnikov vključuje tudi širši nabor drugih razvojnih kazalnikov.

V Strategiji 2030 je predvideno, da je za nepretrgan proces strateškega pristopa k razvoju nujno tudi spremljanje izvedbenega načrta po ciljih, kjer so opredeljene srednjeročne prednostne naloge (DPRP). To bi omogočilo informacije o učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev ter bi bilo podlaga za sprejemanje nadaljnjih odločitev. DPRP bi moral vsebovati izvedbene cilje politik s kazalniki, na podlagi katerih bi bilo mogoče spremljati spremembe, ki vplivajo na doseganje

¹⁴⁸ Sklep vlade, št. 02401-20/2018/6 z dne 6. 12. 2018.

strateško-razvojnih ciljev. Doseganje ciljev bi lahko analizirali z vidika uspešnosti (ali so cilji doseženi) in učinkovitosti (s koliko sredstvi so doseženi).¹⁴⁹

PFN bi morali o uresničevanju DPRP poročati SVRK in MF.

SVRK in MF sta v maju 2019 v sodelovanju z delovno skupino za razvojno načrtovanje pričela s procesom priprave izvedbenega načrta Strategije 2030 (DPRP) za obdobje 2020–2023 in pripravila prvi osnutek DPRP v oktobru 2019, vendar ta ni bil predložen vladi v sprejem.

28. 4. 2020 je bil kot odziv na epidemijo covida-19 sprejet ZDLGPE, ki je pričel veljati 1. 5. 2020 in določa, da se DPRP in srednjeročna fiskalna strategija v letih 2020 in 2021 ne predložita vladi v sprejetje.¹⁵⁰

V 22. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja je kot podlaga za spremljanje uresničevanja razvojnih politik, ciljev in dokumentov določena tudi metodologija za spremljanje razvojnih ciljev in dokumentov, in sicer s pomočjo programskih in kontekstnih kazalnikov razvojnih politik, ki jih za politike in dokumente (DPRP, poročilo o doseženih ciljih in rezultatih) pripravi SVRK ob sodelovanju PFN ter ob upoštevanju predhodno opravljenih evalvacij in vrednotenj. SVRK metodologije in kazalnikov ni pripravila.

Pojasnilo SVRK

SVRK ni pripravila nabora programskih in kontekstnih kazalnikov razvojnih politik, ker bi tudi ti temeljili na DPRP.

SVRK in MF v letu 2020 še nista pristopila k pripravi načrta analize uspešnosti in učinkovitosti doseganja zastavljenih ciljev, ker je bila priprava DPRP za leti 2020 in 2021 odložena. Načrt analize uspešnosti in učinkovitosti doseganja zastavljenih ciljev bi bil podlaga za pripravo analize uspešnosti in učinkovitosti doseganja srednjeročnih ciljev na podlagi DPRP in za seznanitev vlade z ugotovitvami analize.

ZJF in uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja določata tudi spremljanje in poročanje na ravni PFN s poročili o doseženih ciljih in rezultatih v okviru zaključnega računa državnega proračuna, ki jih skupaj s PFN pripravi MF in s katerim MF vsako leto seznani vlado v okviru zaključnega računa proračuna Republike Slovenije.

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja je ob uveljavitvi v letu 2010 za spremljanje uresničevanja razvojnih politik v 24. členu predvidevala tudi vzpostavitev enotne evidence razvojnih politik vlade na ravni vlade. Ta člen je bil s spremembo uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja v letu 2018 črtan.

¹⁴⁹ Strategija 2030, str. 51.

¹⁵⁰ Tako izhaja iz 67.c člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021, Uradni list RS, št. 75/19, 61/20 – ZDLGPE, 133/20 in 174/20 – ZIPRS2122 (v nadaljevanju: ZIPRS2021), ki je bil dodan s 33. členom ZDLGPE.

Pojasnilo SVRK

Glede na to, da tovrstna enotna evidenca ni bila vzpostavljena, je ob spremembi uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja prišlo do predloga črtanja 24. člena. Razlogi za črtanje so bili v kompleksnosti vzpostavitve tovrstne evidence, večkratnem spreminjanju vloge in nalog službe, pristojne za razvoj, ki je bila v času od sprejema uredbe deležna večjih strukturnih sprememb.

Pojasnilo vlade

Po sprejetju sprememb ZJF se je v letu 2018 posledično spreminjala uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja. Spremembe, povezane s spremljanjem Strategije 2030, so se pripravljale v tesnem sodelovanju z MF. Pri tem so se črtali členi ali deli členov v zvezi z razvojnimi načrtovanjem, ki v praksi niso zaživel.

Za letna poročila o razvoju, DPRP in poročila o doseženih ciljih in rezultatih so določeni roki za pripravo. V Strategiji 2030, ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja so jasno določene tudi naloge in cilji vlade, MF, SVRK in UMAR pri spremljanju izvajanja Strategije 2030.

SVRK in MF do predvidenega roka 30. 11. 2019 vladi nista predložila v sprejem srednjeročnega izvedbenega dokumenta Strategije 2030 (DPRP), ki bi povezoval razvojno načrtovanje s proračunskim načrtovanjem in omogočal spremljanje uresničevanja Strategije 2030. SVRK ni določila programskih in kontekstnih kazalnikov razvojnih politik, ki jih kot podlago za spremljanje uresničevanja razvojnih politik predvideva uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja. SVRK in MF prav tako nista pripravila načrta analize uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev Strategije 2030.

Kot koordinator za medresorsko koordinacijo uresničevanja Strategije 2030 na državni ravni je bila v skladu z uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja določena SVRK. Delovna skupina za razvojno načrtovanje, katere namen je bil enotna koordinacija procesa usklajevanja in horizontalnega povezovanja, izvajanja in spremljanja razvojnih politik, je 13. 3. 2020 prenehala delovati. Za koordinacijo medresorskega uresničevanja Strategije 2030 je v Strategiji 2030 predvideno, da vlada ustanovi svet za razvoj, v katerega bodo vključeni predstavniki socialnih partnerjev, zasebnega sektorja, civilne družbe, strokovnih institucij, regionalnih in lokalnih skupnosti ter vlade. Vlada sveta za razvoj do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni ustanovila.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili sicer določeni dokumenti, naloge, strukture in nekateri roki, prek katerih bi se izvajala Strategija 2030 in bi se spremljalo ter analiziralo izvajanje Strategije 2030, a revidiranci temu niso v celoti sledili, zato ne moremo potrditi, da se je spremljanje in analiziranje izvajanja Strategije 2030 ustrezno izvajalo.

4.2 Poročanje o uresničevanju ciljev

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je bilo poročanje o uresničevanju ciljev Strategije 2030 in Agende 2030 ustrezno, smo preverjali, ali:

- so bila pripravljena jasna navodila, katere informacije in na kakšen način se zbirajo, posebej nas je zanimalo, ali je bil vzpostavljen poseben sistem poročanja ali je poročanje načrtovano v okviru že obstoječih postopkov poročanja;
- je na podlagi poročil mogoče oceniti uspešnost in učinkovitost uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030.

4.2.1 Nacionalno poročanje o uresničevanju Strategije 2030 in Agende 2030

Nacionalno poročanje o uresničevanju ciljev Strategije 2030 in Agende 2030, ki bi omogočalo spremljanje doseganja ciljev z vidika uspešnosti in učinkovitosti, je v Strategiji 2030, ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja predvideno na 3 ravneh, in sicer:

- na ravni usmeritev, ciljev in prioritet razvoja, določenih s Strategijo 2030, je predvideno letno poročanje UMAR vladi¹⁵¹ (poročila o razvoju);
- na ravni srednjeročnega izvedbenega načrta Strategije 2030 (DPRP) z analizo uspešnosti in učinkovitosti doseganja srednjeročnih izvedbenih ciljev Strategije 2030¹⁵², ki jo pripravi SVRK in MF in predložita vladi;
- na ravni letnih izvedbenih ciljev PFN prek poročil o doseženih ciljih in rezultatih¹⁵³ v okviru zaključnega računa proračuna Republike Slovenije, s katerim MF vsako leto seznani vlado.

Slika 9 predstavlja predvideno spremljanje uspešnosti in učinkovitosti uresničevanja ciljev Strategije 2030 na 3 različnih ravneh načrtovanja v letih 2018, 2019 in 2020. S slike je razvidno, da spremljanje uspešnosti in učinkovitosti uresničevanja ciljev Strategije 2030 v okviru predvidenih poročil in na predvidene načine v letih 2018, 2019 in 2020 ni bilo mogoče.¹⁵⁴

¹⁵¹ Strategija 2030, 20. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in 2. člen Odloka o organizaciji in delovnem področju Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj.

¹⁵² Strategija 2030, str. 51–52.

¹⁵³ 62. člen ZJF in 21. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja. V poročilu so izkazani podatki o doseganju vhodnih kazalnikov in neposrednih učinkov za izvedbo določene dejavnosti na ravni podprogramov. Poroča se v skladu s cilji in kazalniki, določenimi v dokumentu razvojnega načrtovanja.

¹⁵⁴ Za objektivno merjenje uspešnosti in učinkovitosti uresničevanja ciljev morajo biti metodološke opredelitve (metodologija izračuna kazalnikov, viri zajemanja podatkov in njihove omejitve ter metode merjenja) ustrezno vnaprej opredeljene.

Slika 9 Predvideno spremljanje uspešnosti in učinkovitosti uresničevanja ciljev Strategije 2030 v letih 2018, 2019 in 2020

Obdobje	Načrt	Poročilo in nosilec priprave poročila	Način poročanja	Spremljanje uspešnosti in učinkovitosti
Dolgoročno	Strategija 2030	Letno poročilo o razvoju (UMAR)	20. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja	Ni mogoče na predviden način
Srednjeročno	DPRP	Analiza uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev Strategije 2030 (SVRK, MF, PFN)	21. in 22. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in načrt analize uspešnosti in učinkovitosti doseganja ciljev Strategije 2030	DPRP ni bil pripravljen
Kratkoročno	Finančni načrti PFN z obrazložitvami in načrt razvojnih programov	Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih (MF, PFN)	Predpisi in navodila MF, ki urejajo pripravo zaključnega računa proračuna Republike Slovenije	Ni mogoče na predviden način

Vir: povzeto po Strategiji 2030, ZJF in uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja.

Namen poročil o razvoju je seznanitev vlade in drugih deležnikov s stanjem in gibanji na področju strateških usmeritev in razvojnih ciljev Strategije 2030, poročila pa naj bi služila tudi kot podlaga za pripravo izvedbenega načrta Strategije 2030 (DPRP). Na podlagi ocene stanja UMAR v poročilu o razvoju vsako leto poda priporočila glede razvojnih politik za oblikovanje ukrepov, usmerjenih v reševanje ključnih razvojnih izzivov v Republiki Sloveniji.

Od sprejetja Strategije 2030 v decembru 2017 so bila pripravljena 3 poročila o razvoju, ki spremljajo uresničevanje Strategije 2030, in sicer Poročilo o razvoju 2018, Poročilo o razvoju 2019 in Poročilo o razvoju 2020.¹⁵⁵ Poročila o razvoju so bila zasnovana po strukturi Strategije 2030. V poročila o razvoju so vključeni tako imenovani kazalniki uspešnosti, ki jih je Strategija 2030 opredelila kot kazalnike za spremljanje uresničevanja strateških usmeritev in 12 razvojnih ciljev strategije.¹⁵⁶

¹⁵⁵ [URL: <https://www.umar.gov.si/razvoj-slovenije/>], 15. 6. 2021.

¹⁵⁶ Pri kazalnikih uspešnosti Strategije 2030 gre večinoma za kazalnike oziroma statistične podatke SURS, Banke Slovenije, Eurostata, Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj, OZN ter tudi nekaterih drugih mednarodnih institucij. Izbrani so bili z upoštevanjem več kriterijev, in sicer morajo biti: vsebinsko relevantni za spremljanje določenega področja; mednarodno primerljivi in razpoložljivi za večletno časovno obdobje. Izjemoma je bil vključen kakšen kazalnik, ki ne izpolnjuje vseh kriterijev (na primer kazalnik, za katerega ni podatkov za daljše obdobje, ker je bil razvit šele pred kratkim, ali podatki niso mednarodno primerljivi, je pa vsebinsko zelo relevanten in ni na voljo drugih ustrežnejših podatkov). Večina kazalnikov, ki se uporabljajo v poročilu o razvoju, je na voljo tudi za države Evropske unije.

Med kazalniki so bili v Strategiji 2030 upoštevani samo kazalniki učinka oziroma uspeha (angl.: *output, outcome indicators*), ki so ključni glede ciljanja posameznih ukrepov in politik. Niso pa bili vključeni vhodni kazalniki (angl.: *input indicators*), na primer izdatki za posamezna področja, saj njihova višina in doseganje ciljev nista nujno povezana z učinkovitostjo.

V prvih letih po sprejetju Strategije 2030 so bili zadnji razpoložljivi podatki za te kazalnike večinoma na voljo za obdobje do leta 2017 (v letu 2019 le nekateri tudi za leto 2018), to je za obdobje pred sprejetjem Strategije 2030. Zaradi kratkega obdobja po sprejetju Strategije 2030 in s tem omejene razpoložljivosti podatkov za kazalnike uspešnosti je bila v poročilih o razvoju za leta 2018, 2019 in 2020 celovitost poročanja o uresničevanju Strategije 2030 omejena. Poročila o razvoju za leta 2018, 2019 in 2020 tako predstavljajo le pregled stanja in trendov na področjih razvojnih ciljev in strateških usmeritev Strategije 2030, ki nakazujejo, na katerih področjih ima Republika Slovenija največje izzive za uresničitev ciljev in usmeritev Strategije 2030. Poročilo o razvoju za leto 2020 je spremembe, ki jih prinaša epidemija covid-19, nakazalo v glavnih ugotovitvah in priporočilih.¹⁵⁷

V Strategiji 2030 je predvideno tudi poročanje na ravni srednjeročnega izvedbenega načrta Strategije 2030 (DPRP) z analizo uspešnosti in učinkovitosti doseganja srednjeročnih izvedbenih ciljev Strategije 2030, ki jo pripravita SVRK in MF in predložita vladi.¹⁵⁸ Prvi izvedbeni načrt Strategije 2030 (DPRP) bi moral biti pripravljen za leto 2020, vendar je bila priprava DPRP na podlagi 67.c člena ZIPRS2021 odložena. SVRK in MF zato v letu 2020 še nista pristopila k pripravi dokumenta, s katerim bi načrtovala analizo uspešnosti in učinkovitosti doseganja zastavljenih ciljev.

Zahteve glede poročil o doseženih ciljih in rezultatih v okviru zaključnega računa proračuna Republike Slovenije so določene v predpisih in navodilih MF.¹⁵⁹ Pomanjkljivosti poročanja o smotrnosti delovanja neposrednih proračunskih uporabnikov v okviru poročil o doseženih ciljih in rezultatih smo v preteklosti že ugotavljali.¹⁶⁰

SVRK in MF posebnih navodil in pojasnil za PFN (na primer, katere informacije in na kakšen način se zbirajo – ali gre za poročanje v okviru priprave zaključnega računa proračuna Republike Slovenije in letnih poročil proračunskih uporabnikov ali za poročanje v okviru porabe sredstev Evropske unije in podobno) nista pripravila. Ni bilo jasno določeno, ali je vzpostavljen poseben sistem poročanja za spremljanje uresničevanja Strategije 2030 oziroma ali je poročanje načrtovano v okviru že obstoječih postopkov poročanja.

¹⁵⁷ [URL: https://www.umar.gov.si/razvoj-slovenije/porocilo/news/porocilo-o-razvoju-2020-1/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=ff829b79ddcf921917a8a54fa6870d6d], 15. 6. 2021.

¹⁵⁸ Strategija 2030, str. 51–52.

¹⁵⁹ ZJF, Zakon o računovodstvu (Uradni list RS, št. 23/99, 30/02 – ZJF-C in 114/06 – ZUE), uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja, Pravilnik o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10, 60/10 – popr., 104/10, 104/11, 86/16 in 80/19), Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna (Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07 in 102/10), vsakoletno navodilo MF za pripravo obrazložitve posebnega dela zaključnega računa in Metodologija za pripravo poročila o doseženih ciljih, [URL: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Priprava-proracuna/Metodologija_cilji.pdf], 15. 6. 2021.

¹⁶⁰ Revizijsko poročilo o podpori informacijskega sistema MFERAC k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega upravljanja, [URL: http://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2018/IS_MFERAC/IS_MFERAC.pdf], 15. 6. 2021.

Pojasnilo SVRK

Uresničevanje Strategije 2030 in Agende 2030 ni vezano na poročanje v okviru priprave zaključnega računa in letnih poročil proračunskih uporabnikov ali na poročanje v okviru porabe sredstev Evropske unije.

4.2.2 Mednarodno poročanje o uresničevanju Agende 2030

V okviru OZN je bil za sistematično spremljanje in pregledovanje uresničevanja Agende 2030 vzpostavljen okvir, ki deluje na državni, regionalni in svetovni ravni ter temelji na posebej oblikovanih mednarodnih kazalnikih, dopolnjenih s kazalniki na državni ravni. Države članice OZN so bile pozvane, da glede na svoje zmožnosti, prednostne naloge in okoliščine o svojih nacionalnih pregledih uresničevanja ciljev Agende 2030 poročajo v okviru političnega foruma na visoki ravni (v nadaljevanju: HLPF¹⁶¹). Republika Slovenija se je v poročanje vključila v letu 2017 ter se zavezala, da bo v okviru HLPF do leta 2030 opravila nacionalni pregled še najmanj 2-krat, predvidoma v letih 2023 in 2029. Republika Slovenija se je dodatno zavezala, da bo pripravila prostovoljno poročilo o uresničevanju in implementaciji ciljev Agende 2030 do 31. 7. 2020.¹⁶²

Vlada je izvedla prvi prostovoljni nacionalni pregled uresničevanja Agende 2030 za leto 2016.¹⁶³ Prvi prostovoljni nacionalni pregled uresničevanja Agende 2030 je bil predstavljen v okviru HLPF julija 2017. V letu 2018 je pripravila posodobljeno različico kratkega pregleda uresničevanja Agende 2030 na ravni države s poudarkom na povezovanju sprejete Strategije 2030 in ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030.¹⁶⁴

Republika Slovenija (SVRK) je julija 2020 pripravila drugi prostovoljni nacionalni pregled uresničevanja Agende 2030¹⁶⁵ v skladu s smernicami OZN¹⁶⁶ in ga predstavila na srečanju HLPF. Zaradi epidemije covida-19 je bilo poročilo v skladu s pobudo OZN dodano poglavje o odzivu Republike Slovenije na epidemijo covida-19 in njenem vplivu na uresničevanje Agende 2030.

Cilje Agende 2030 je Evropska komisija privzela tudi kot nove cilje za spremljanje napredka razvoja Evropske unije kot celote in v ta namen vzpostavila tudi novo področje statističnega spremljanja v okviru Eurostata.¹⁶⁷ V postopku evropskega semestra je Republika Slovenija vsako leto poročala o doseganju glavnih ciljev Strategije Evropa 2020 v Nacionalnem reformnem programu. Zadnji podatki

¹⁶¹ Angl.: *High-level political forum*.

¹⁶² Zaveza SVRK, št. 007-34/2018/27 z dne 28. 9. 2018 in Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri OZN v New Yorku z dne 11. 10. 2018.

¹⁶³ Angl.: *Voluntary National Review on the Implementation of the 2030 Agenda*, [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Agenda-2030/SDG-brosura-digital_povzetek.pdf], 15. 6. 2021.

¹⁶⁴ [URL: https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Agenda-2030/Implementing_the_Agenda2030_update_2018.pdf], 15. 6. 2021.

¹⁶⁵ [URL: https://slovenia2030.si/files/VNR2020_Slovenia-SI.pdf], 15. 6. 2021.

¹⁶⁶ [URL: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/25245Handbook_2020_EN.pdf], 15. 6. 2021.

¹⁶⁷ [URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi>], 15. 6. 2021.

o doseganju ciljev Strategije Evropa 2020 so bili Evropski komisiji sporočeni v oktobru 2019 v Osnutku proračunskega načrta za leto 2020.

V okviru evropskega semestra je Evropska komisija v letnem Poročilu o državi – Slovenija 2020 v februarju 2020 prvič objavila tudi pregled doseganja ciljev Agende 2030 v Republiki Sloveniji.¹⁶⁸

Posebni navodil in pojasnil za poročanje o uresničevanju Strategije 2030 in Agende 2030 na ravni DPRP in državnega proračuna SVRK in MF nista pripravila. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo jasno določeno, ali je vzpostavljen poseben sistem poročanja za spremljanje uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 oziroma ali je poročanje načrtovano v okviru že obstoječih postopkov poročanja.

Ker so bili za kazalnike v poročilih o razvoju uporabljeni podatki za obdobje pred sprejetjem Strategije 2030, ker zaradi obstoječih pomanjkljivosti poročil o doseženih ciljih in rezultatih za spremljanje dokumentov na ravni srednjeročnega načrtovanja še nista bila pripravljena DPRP in metodologija spremljanja in ker niso bile pripravljene predpisane podlage ter ustrezna navodila, v obdobju, na katero se nanaša revizija, na podlagi obravnavanih nacionalnih poročil o uresničevanju ciljev Strategije 2030 ni mogoče oceniti uspešnosti in učinkovitosti uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030.

4.3 Nadzor nad uresničevanjem

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je bil predviden sistem nadzora nad uresničevanjem Strategije 2030 in Agende 2030, smo preverjali, ali:

- so določeni organi, ki so pristojni za nadzor nad uresničevanjem Strategije 2030 in Agende 2030;
- je na podlagi ugotovitev sistema nadzora predviden sistem izboljšav.

Za uspešno in učinkovito uresničevanje ter obvladovanje tveganj pri uresničevanju načrtovanih aktivnosti v okviru Strategije 2030 in Agende 2030 je pomembno sistematično in neodvisno preverjanje aktivnosti ter njihovo ocenjevanje/vrednotenje, poročanje o izsledkih z namenom izboljšanja poslovanja ter korigiranje odmikov od načrtovanega (vzpostavitev tako imenovane povratne zanke) na podlagi ugotovitev sistema nadzora.

V Republiki Sloveniji v skladu s 150. členom Ustave Republike Slovenije, 20. členom Zakona o računskem sodišču in 99.a ter 100. členom ZJF opravljajo nadzor nad porabo javnih sredstev računsko sodišče in notranje revizijske službe proračunskih uporabnikov. MF je na podlagi 101. člena ZJF odgovorno za razvoj, usklajevanje in preverjanje delovanja notranjega nadzora javnih financ.

¹⁶⁸ Evropska komisija, Delovni dokument služb komisije – Poročilo o državi – Slovenija 2020, COM(2020) 150 final, (Priloga E, Napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja, str. 64–68), [URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0523>], 15. 6. 2021.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, notranje revizijske službe Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije, MF in SVRK niso načrtovale ali izvedle nadzorov, povezanih z uresničevanjem Strategije 2030 in Agende 2030.

Posredni nadzorni mehanizem uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 je predviden tudi v okviru evropskega semestra (Slika 4).

V predpisih so določeni organi, ki so pristojni za nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 na nacionalni ravni. V okviru teh predpisov je predviden tudi sistem izboljšav, ki temelji na ugotovitvah nadzora, s čimer je vzpostavljena tako imenovana povratna zanka.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, notranje revizijske službe revidirancev niso načrtovale ali izvedle nadzorov, povezanih z uresničevanjem Strategije 2030 in Agende 2030. Na ta način ni deloval bistveni del sicer predvidenega sistema nadzora in izboljšav, ki bi moral najprej zaznati pomanjkljivosti, povezane z uresničevanjem Strategije 2030 in Agende 2030.

4.4 Uresničevanje Strategije 2030 in Agende 2030 v letu 2020

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je bistvena sprememba okoliščin zaradi epidemije covida-19 vplivala na izvajanje aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030, smo preverjali, ali:

- so se revidiranci pri izvajanju svojih aktivnosti v sistemu uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 na bistveno spremembo okoliščin odzvali na način, kot je bil predviden v primeru nastopa izrednih okoliščin.

V marcu 2020 je bila v Republiki Sloveniji razglašena epidemija covida-19.¹⁶⁹ Marca 2020 je tudi Evropska komisija ocenila, da se Evropska unija zaradi epidemije covida-19 nahaja v izrednih razmerah, in aktivirala splošno odstopno klavzulo v okviru Pakta za stabilnost in rast, na podlagi česar je omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil.¹⁷⁰

Vlade držav članic Evropske unije so od razglasitve epidemije osredotočene v ukrepe za podporo delovanju zdravstvenih sistemov in na ukrepe za blaženje posledic epidemije covida-19 v gospodarstvu.

V Republiki Sloveniji je bil v obdobju, na katero se nanaša revizija, možen način ukrepanja v primeru nastopa izrednih oziroma bistveno spremenjenih zunanjih okoliščin na področju ekonomskega upravljanja države za revidirance predviden v 12. členu ZFisP, ki določa pogoje, pod katerimi je

¹⁶⁹ 12. 3. 2020 je vlada zaradi naraščanja števila okužb z boleznijo covid-19 in s ciljem zaježitve širjenja virusa razglasila epidemijo in izredne razmere; Odredba o razglasitvi epidemije nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) na območju Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 19/20).

¹⁷⁰ [URL: https://ec.europa.eu/slovenia/news/eu-general-escape-clause_sl], 15. 6. 2021.

dopusten odstop od uravnoteženosti (pod pogojem, da to srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti), in v 13. členu ZFisP, ki določa, da obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti v primeru ugotovljenih okoliščin iz prvega odstavka 12. člena določi državni zbor s sprejemom spremembe okvira. 25. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja pa ureja pogoje glede dopolnitev, sprememb ali nadomestitve dokumentov razvojnega načrtovanja z novimi v primeru nastanka bistveno spremenjenih okoliščin.

Vlada je zaradi epidemije covida-19 marca 2020 zaprosila Fiskalni svet za oceno, ali so podani pogoji za odstop od srednjeročne uravnoteženosti v skladu z 12. členom ZFisP. Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil, da epidemija predstavlja dogodek, ki po 12. členu ZFisP omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin v letu 2020.¹⁷¹ Vlada je v nadaljevanju zaradi priprave proračuna Republike Slovenije za leti 2021 in 2022 zaprosila Fiskalni svet, da poda oceno o izjemnih okoliščinah tudi za leti 2021 in 2022. Fiskalni svet je ugotovil, da sta glede na znane podatke in razpoložljive napovedi v času izdelave ocene izpolnjena oba pogoja, ki po 12. členu ZFisP omogočata uveljavljanje izjemnih okoliščin in s tem začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ za leto 2021.¹⁷²

V letu 2020 je UMAR v glavnih ugotovitvah in priporočilih Poročila o razvoju za leto 2020 nakazal spremembe, ki jih prinaša epidemija covida-19.

Državni zbor je do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, za omejitev negativnih posledic epidemije covida-19 v Republiki Sloveniji sprejel 4 zakone¹⁷³, ki jih je pripravila in predlagala vlada.

Za uresničevanje Strategije 2030 in Agende 2030 je posebej pomemben 67.c člen ZIPRS2021, ki določa neuporabo 9.a in 9.č člena ZJF v letih 2020 in 2021, kar pomeni, da se DPRP in srednjeročna fiskalna strategija v letih 2020 in 2021 ne pripravita in ne predložita vladi v sprejetje, kot je bilo predvideno v Strategiji 2030 in ZJF-H.

25. člen uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja določa, da minister, pristojen za razvoj (torej SVRK), predlaga spremembo dokumentov razvojnega načrtovanja, če pride do bistveno spremenjenih okoliščin, na katerih temeljijo dokumenti. Preverili smo, ali je SVRK predlagala spremembo dokumentov razvojnega načrtovanja zaradi bistveno spremenjenih okoliščin. SVRK spremembe dokumentov razvojnega načrtovanja zaradi bistveno spremenjenih okoliščin v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni predlagala.

Pojasnilo SVRK

SVRK do julija 2020 še ni predlagala spremembe dokumentov razvojnega načrtovanja zaradi nastalih bistveno spremenjenih okoliščin. V letu 2020 so zaradi epidemije covida-19 nastale spremenjene okoliščine, ki zahtevajo hitro ukrepanje za omilitev posledic. Strategija 2030 ne vsebuje konkretnih

¹⁷¹ [URL: <http://www.fs-rs.si/vzpostavitev-pogojev-za-uveljavljanje-izjemnih-okoliscin-v-okviru-zakona-o-fiskalnem-pravilu-in-objava-ocene-koalicijske-pogodbe/>], 15. 6. 2021.

¹⁷² [URL: http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/10/Izjemne-okoliscine_oktober-2020.pdf], 15. 6. 2021.

¹⁷³ Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (Uradni list RS, št. 49/20, 61/20, 152/20 – ZZUOOP in 175/20 – ZIUOPDVE), ZDLGPE, Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (Uradni list RS, št. 80/20, 152/20 – ZZUOOP, 175/20 – ZIUOPDVE in 203/20 – ZIUOPDVE) in Zakon o interventnih ukrepih za pripravo na drugi val COVID-19 (Uradni list RS, št. 98/20 in 152/20 – ZZUOOP).

ukrepov, ampak usmeritve za njihovo oblikovanje, ki naj bi pripomogle k doseganju dolgoročnih razvojnih ciljev Slovenije, zato sprememba dokumenta v tej fazi ni potrebna. Če se bo pojavila potreba po spremembi ali posodobitvi Strategije 2030, za pripravo katere je pristojna SVRK skupaj z MF in UMAR, bo ta odločitev sprejeta na vladni ravni. Na podlagi 67.c člena ZIPRS2021 je bila sprejeta odločitev o odložitvi priprave DPRP. Zaradi covid-19 bo SVRK koordinirala pripravo sprememb Operativnega programa za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014–2020.

SVRK je zaradi epidemije covid-19 v skladu s pobudo OZN v prostovoljno poročilo o uresničevanju Agende 2030, ki ga je pripravila julija 2020, dodala poglavje, v katerem je opisala odziv Republike Slovenije na covid-19 in predviden vpliv epidemije na doseganje ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030.¹⁷⁴

V Evropski uniji je v letu 2020 potekala priprava Evropskega načrta za okrevanje po koronski krizi. Tudi v Republiki Sloveniji je vlada v letu 2020 pričela s pripravami nacionalnega programa za okrevanje po koronski krizi v okviru Svežnja za obnovo Evropske unije po epidemiji covid-19.¹⁷⁵

Vlada je v letu 2020 do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, zaradi spremenjenih okoliščin za pripravo nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost ter pripravo na večletni finančni okvir Evropske unije po letu 2020 ustanovila medsektorski delovni skupini:

- delovno skupino NGS1 za pripravo Nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost ter pripravo nabora in spremljanja izvajanja pomembnih projektov/programov v okviru NG EU¹⁷⁶, ki jo vodi predsednik vlade, in
- delovno skupino NGS2 za pripravo Nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost ter pripravo nabora in spremljanja izvajanja pomembnih projektov/programov v okviru NG EU, ki jo vodi državni sekretar SVRK.

Marca 2020 je bila v Republiki Sloveniji razglašena epidemija covid-19, ki predstavlja bistveno spremembo okoliščin, ki lahko vplivajo na nadaljnje izvajanje aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030.

Vlada je po razglasitvi epidemije marca 2020 na podlagi 12. člena ZFisP zaprosila Fiskalni svet za oceno, ali so podani pogoji za odstop od srednjeročne uravnoteženosti v letu 2020 na področju ekonomskega upravljanja države zaradi bistvene spremembe okoliščin, ki jo je povzročila epidemija covid-19.

V letu 2020 je UMAR v glavnih ugotovitvah in priporočilih Poročila o razvoju za leto 2020 nakazal spremembe, ki jih prinaša epidemija covid-19.

V letu 2020 je vlada do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, za omejitev negativnih posledic epidemije covid-19 v Republiki Sloveniji pripravila in predlagala 4 zakone, ki jih je sprejel državni zbor. V tem okviru je bilo s 67.c člena ZIPRS2021 odločeno, da se DPRP (srednjeročni izvedbeni načrt

¹⁷⁴ Tako kot opomba 166.

¹⁷⁵ [URL: <https://www.gov.si/novice/2020-06-29-ukrepi-sprejeti-v-pkp4-slovenijo-pripravljajo-na-drugi-val-novega-koronavirusa/>], 15. 6. 2021.

¹⁷⁶ Instrument NextGenerationEU, [URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/IP_20_1658], 15. 6. 2021.

Strategije 2030) in srednjeročna fiskalna strategija za leti 2021 in 2022 ne predložita vladi v sprejetje, s čimer je bilo srednjeročno načrtovanje izvajanja Strategije 2030 in Agende 2030, kot je bilo predvideno v Strategiji 2030 in ZJF-H, odloženo. V letu 2020 je vlada pričela tudi s pripravami nacionalnega načrta za okrevanje po koronski krizi v okviru Svežnja za obnovo Evropske unije po epidemiji covida-19.

SVRK je zaradi epidemije covida-19 v skladu s pobudo OZN v prostovoljno poročilo o uresničevanju Agende 2030, ki ga je pripravila julija 2020, dodala poglavje o odzivu Republike Slovenije na epidemijo covida-19 in predvidenem vplivu epidemije na doseganje ciljev trajnostnega razvoja Agende 2030.

Spremembe dokumentov razvojnega načrtovanja zaradi nastalih bistveno spremenjenih okoliščin na podlagi 25. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja SVRK do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, ni pripravila.

Ocenjujemo, da je bistvena sprememba okoliščin zaradi epidemije covida-19 vplivala na izvajanje aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030, saj je bilo na podlagi 67.c člena ZIPRS2021 določeno, da se DPRP in srednjeročna fiskalna strategija za leti 2021 in 2022 ne predložita vladi v sprejetje.

5. Mnenje

Revidirali smo učinkovitost Vlade Republike Slovenije (vlada), Ministrstva za finance (MF), Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK) in Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR) pri izvajanju aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije razvoja Slovenije 2030 (Strategija 2030) in Agende za trajnostni razvoj do leta 2030 (Agenda 2030) v Republiki Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2017 do 31. 7. 2020.

Ne glede na nastop okoliščin v začetku leta 2020, zaradi katerih so bile razglašene izredne razmere, menimo, da so bili vlada, MF, SVRK in UMAR v obdobju, na katero se nanaša revizija, **delno učinkoviti** pri izvajanju aktivnosti v okviru sistema uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030.

Decembra 2017 je vlada sprejela Strategijo 2030 kot krovni strateški razvojni dokument države. Od leta 2013 na ravni države nismo imeli celovitega načrta, v katerem bi bil načrtan dolgoročni razvoj države, zato so bila pričakovanja ob sprejemu velika.

Strategija 2030 vsebuje 12 razvojnih ciljev v okviru 5 razvojnih prioritet. Zasnovana je tako, da bi z njenim uresničevanjem Republika Slovenija uresničevala tudi cilje Agende 2030, ki jo je sprejela Organizacija združenih narodov. Predvideni način izvajanja Strategije 2030 naj bi temeljil na srednjeročnem načrtovanju, vezanem na srednjeročni fiskalni okvir in vzpostavitev sistema izvedbenih dokumentov, ki so uvedeni in medsebojno povezani, kot to določa Zakon o javnih financah (ZJF). Ugotovili smo, da je bil pristop k uresničevanju Strategije 2030 določen, vendar pa niso bili pripravljeni ključni dokumenti za začetek uresničevanja Strategije 2030. Za izvajanje razvojnih ciljev Republike Slovenije sta predvidena 2 izvedbena dokumenta, in sicer: državni program razvojnih politik (DPRP) in srednjeročna fiskalna strategija, ki sta bila na novo uvedena s spremembami ZJF leta 2018. Kriteriji za ločevanje med strateškimi in izvedbenimi dokumenti niso določeni v nobenem predpisu.

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

S spremembami in dopolnitvami ZJF v letu 2018 je bil določen začetek uresničevanja Strategije 2030 tako, da se DPRP in srednjeročna fiskalna strategija vladi prvič predložita v sprejetje za leto 2020. Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, dokumenta vladi nista bila predložena. 28. 4. 2020 je bil kot odziv na epidemijo covid-19 sprejet Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19, ki v 33. členu določa dodatni 67.c člen Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021, ki določa, da se DPRP in srednjeročna fiskalna strategija v letih 2020 in 2021 ne predložita vladi v sprejetje. S tem je bilo srednjeročno načrtovanje izvajanja Strategije 2030 in Agende 2030, kot je bilo predvideno v Strategiji 2030 in ZJF-H, odloženo.

V Strategiji 2030, ZJF in Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna so določeni dokumenti, pristojni organi, nosilci, naloge in roki za spremljanje in analiziranje uresničevanja Strategije 2030. Naloge in cilji vlade, MF, SVRK in UMAR so jasno opredeljeni. Za medresorsko koordinacijo uresničevanja Strategije 2030 na državni ravni je

pristojna SVRK. Za koordinacijo medresorskega uresničevanja Strategije 2030 je v Strategiji 2030 predvideno, da vlada ustanovi svet za razvoj, v katerega bodo vključeni predstavniki socialnih partnerjev, zasebnega sektorja, civilne družbe, strokovnih institucij, regionalnih in lokalnih skupnosti ter vlade. Vlada sveta za razvoj do konca obdobja, na katero se nanaša revizija ni ustanovila, niti ga ni ustanovila do konca izvajanja revizije. Prav tako ob koncu obdobja, na katero se nanaša revizija, ni delovala predvidena delovna skupina za razvojno načrtovanje, katere temeljni namen je bila koordinacija procesa usklajevanja in medresorskega povezovanja, izvajanja in spremljanja razvojnih politik.

Spremljanje uresničevanja usmeritev, ciljev in prioritet Strategije 2030 je v pristojnosti UMAR. Od sprejetja Strategije 2030 je UMAR pripravil 3 poročila o razvoju, v katera so bili vključeni tako imenovani kazalniki uspešnosti. Zaradi kratkega obdobja po sprejetju Strategije 2030 in s tem omejene razpoložljivosti podatkov za kazalnike uspešnosti je bila v poročilih o razvoju za leta 2018, 2019 in 2020 celovitost poročanja o uresničevanju Strategije 2030 omejena. 21. in 22. člen Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna določata način spremljanja Strategije 2030 na ravni DPRP ter nabor programskih in kontekstnih kazalnikov razvojnih politik, ki pa ga SVRK ni določila. SVRK in MF tudi nista pripravila načrta analize uspešnosti in učinkovitosti doseganja posameznih ciljev in (posebnih) navodil in pojasnil za poročanje o uresničevanju Strategije 2030 in Agende 2030 na ravni DPRP in državnega proračuna. V obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bilo jasno določeno, ali je vzpostavljen poseben sistem poročanja za spremljanje uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 oziroma ali je poročanje načrtovano v okviru že obstoječih postopkov poročanja. Spremljanje učinkovitosti in uspešnosti uresničevanja Strategije 2030 v obdobju, na katero se nanaša revizija, zato ni bilo mogoče na predviden način.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so bili v Ustavi Republike Slovenije, Zakonu o računskem sodišču in ZJF določeni organi, ki so pristojni za nadzor nad učinkovitostjo in uspešnostjo uresničevanja Strategije 2030 in Agende 2030 na nacionalni ravni. V okviru teh predpisov je predviden tudi sistem izboljšav, ki temelji na ugotovitvah nadzora, s čimer je vzpostavljena tako imenovana povratna zanka. V obdobju, na katero se nanaša revizija, notranje revizijske službe revidirancev niso načrtovale ali izvedle nadzorov, povezanih z uresničevanjem Strategije 2030 in Agende 2030.

V okviru ekonomskega upravljanja je v Republiki Sloveniji na podlagi 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu predviden odstop od srednjeročne proračunske uravnoteženosti ob nastopu izjemnih okoliščin. Na podlagi 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu je vlada v letu 2020 zaprosila Fiskalni svet, da poda oceno, ali so podani pogoji za odstop od srednjeročne uravnoteženosti. UMAR je v glavnih ugotovitvah in priporočilih Poročila o razvoju za leto 2020 nakazal spremembe, ki jih prinaša epidemija covid-19. Na podlagi 67.c člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2020 in 2021 se DPRP in srednjeročna fiskalna strategija v letih 2020 in 2021 ne pripravita in ne predložita vladi v sprejetje. SVRK je zaradi epidemije covid-19 v skladu s pobudo Organizacije združenih narodov v prostovoljno poročilo o uresničevanju Agende 2030, ki ga je pripravila julija 2020, dodala poglavje o odzivu Republike Slovenije na epidemijo covid-19 in njenem vplivu na uresničevanje Agende 2030. Spremembe dokumentov razvojnega načrtovanja zaradi nastalih bistveno spremenjenih okoliščin na podlagi 25. člena Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna SVRK do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni pripravila.

6. Priporočila

Vladi Republike Slovenije, Ministrstvu za finance, Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko in Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj priporočamo, naj:

- proučijo, ali je ustrezno, da je razvojno načrtovanje urejeno zgolj v podzakonskem predpisu (uredbi);
- proučijo, ali ne bi bilo bolj ustrezno, da bi bila Strategija razvoja Slovenije kot krovni strateško-razvojni dokument Republike Slovenije predmet širšega konsenza in hkrati zaveza na ravni Državnega zbora Republike Slovenije kot najvišjega predstavniškega telesa v državi, ki bi tudi bdel nad njegovim uresničevanjem.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Vladi Republike Slovenije, priporočeno;
2. Ministrstvu za finance, priporočeno;
3. Službi Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, priporočeno;
4. Uradu Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj, priporočeno;
5. dr. Miroslavu Cerarju, priporočeno;
6. Marjanu Šarcu, priporočeno;
7. mag. Mateji Vraničar Erman, priporočeno;
8. dr. Andreju Bertonclju, priporočeno;
9. Alenki Smerkolj, priporočeno;
10. Marku Bandelliju, priporočeno;
11. dr. Iztoku Puriču, priporočeno;
12. mag. Alenki Bratušek, priporočeno;
13. dr. Angeliki Rosi Mlinar, priporočeno;

14. mag. Boštjanu Vasletu, priporočeno;
15. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
16. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si