

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**UPRAVLJANJE Z JAVNIMI INVESTICIJAMI, FINANCIRANIMI S
SREDSTVI PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE**

Ljubljana, oktober 2010

METKA LONČARIČ

IZJAVA

Študentka Metka Lončarič izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala v soglasju s svetovalcem dr. Mojmirom Mrakom, in da v skladu s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim njegovo objavo na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne 5. 10. 2010

Podpis:

KAZALO

UVOD	1
1 JAVNE INVESTICIJE	4
1.1 Javne investicije in upravljanje javnih izdatkov	4
1.1.1 Naloga javnih financ	4
1.1.2 Osnovni cilji upravljanja javnih izdatkov	6
1.1.3 Večletno in enoletno načrtovanje	8
1.1.4 Opredelitve javnih investicij	9
1.1.5 Obseg javnih investicij v Evropi	12
1.1.6 Razmejitev med investicijskimi in tekočimi izdatki	14
1.2 Snovanje učinkovitega programa javnih investicij	15
1.2.1 Strateško načrtovanje in programiranje proračuna	16
1.2.2 Povezava investicijskega načrtovanja s proračunskimi postopki	18
1.2.3 Program javnih investicij in informacijska podpora	19
1.2.4 Projekti in projektni cikel	21
1.3 Ocenjevanje in izbira projektov	23
1.3.1 Orodja za ocenjevanje upravičenosti javne porabe	24
1.3.2 Analiza stroškov in koristi	24
1.3.3 Drugi pristopi ocenjevanja projektov	26
1.4 Spremljanje in vrednotenje rezultatov	27
1.4.1 Proces spremljanja	27
1.4.2 Vrednotenje ciljev	28
1.4.3 Spremljanje in vrednotenje programa javnih investicij	30
2 IZKUŠNJE IZBRANIH DRŽAV Z UPRAVLJANJEM JAVNIH INVESTICIJ	30
2.1 Pregled osnovnih podatkov izbranih držav	31
2.2 Alokacija virov	32
2.2.1 Prikaz investicij v proračunu	32
2.2.2 Večletno načrtovanje	34
2.2.3 Zniževanje proračunskih sredstev za investicije	36
2.2.4 Prenos neporabljenih sredstev za investicije v naslednje leto	37
2.2.5 Strateško načrtovanje evropskih projektov na primeru prometne infrastrukture	38
2.3 Analize in izbira projektov	39
2.3.1 Merila za izbor projektov	40
2.3.2 Smernice za ocenjevanje in vrednotenje	41
2.3.3 Institucionalna ureditev za podporo ocenjevanja in vrednotenja	43
2.4 Izvajanje projektov	44
2.4.1 Izvajanje in spremljanje	44
2.4.2 Vrednotenje in analiziranje končanih projektov	45
2.5 Povzetek in zaključki	46
3 INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH INVESTICIJ V SLOVENIJI	48
3.1 Javni izdatki	48
3.1.1 Delež investicijskih odhodkov	49
3.1.2 Fiskalna politika in srednjeročno načrtovanje	52
3.2 Državni proračun	53
3.2.1 Sestava državnega proračuna in prikaz investicij	53
3.2.2 Dokumenti razvojnega načrtovanja	54
3.2.3 Priprava državnega proračuna in proračunski cikel	55

3.2.4	Deleži NRP v posameznih državnih proračunih	57
3.2.5	Strukturne spremembe državnega proračuna in smeri razvoja	60
3.3	Obseg načrta razvojnih programov.....	61
3.3.1	Pravni predpisi področja v Sloveniji	62
3.3.2	Uvedba in začetki načrtovanja NRP.....	63
3.3.3	Trend projektov v sprejetih proračunih.....	64
3.3.4	Vrednost projektov in ocena upravičenosti.....	65
4	ANALIZA UČINKOVITOSTI OBSTOJEČEGA PROCESA NAČRTOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH INVESTICIJ IZBRANIH PODROČIJ V SLOVENIJI.....	70
4.1	Kriteriji za izbor področij podrobnega proučevanja.....	70
4.1.1	Proračunski izdatki po programski klasifikaciji.....	70
4.1.2	Število projektov	71
4.1.3	Praksa načrtovanja projektov z vrednostjo nad 2.500.000 evrov.....	72
4.2	Ključne značilnosti izbranih področij	72
4.3	Pregled načrtovanih proračunskih sredstev v posameznih letih	74
4.3.1	Področje prometa.....	74
4.3.2	Področje lokalne samouprave.....	75
4.3.3	Področje izobraževanja	76
4.3.4	Okolje in prostor.....	77
4.4	Značilnosti planskih podatkov uporabnikov na izbranih področjih.....	78
4.4.1	Povprečne vrednosti, trajanje in število projektov	78
4.4.2	Mejne vrednosti projektov v obdobjih	79
4.5	Primerjava plana in realizacije investicij.....	81
4.5.1	Doseganje plana letnih izdatkov proračunskih virov	81
4.5.2	Doseganje planov terminskega načrta in vrednosti konkretnih projektov	84
4.6	Praksa proračunskih uporabnikov.....	85
4.6.1	Alokacija proračunskih sredstev	85
4.6.2	Postopki izbora projektov.....	87
4.6.3	Izvajanje in spremljanje projektov	88
4.7	Prednosti in slabosti domače prakse in priložnosti za izboljšanje.....	90
5	PREDLOG SPREMEMB OZIROMA DOPOLNITEV OBSTOJEČEGA SISTEMA JAVNIH INVESTICIJ	92
5.1	Dolgoročno načrtovanje proračuna.....	92
5.2	Vzpostavitev postopkov na podlagi faz projektnega cikla v okviru načrtovanja proračuna	93
5.2.1	Analiza stroškov in koristi.....	93
5.2.2	Dopolnjevanje ocen stroškov (obstoječih) projektov	93
5.2.3	Zagotavljanje kakovosti za velike projekte	94
5.2.4	Zagotavljanje sredstev za investicije.....	94
5.3	Oblikovanje vsebine projektov	95
5.4	Vlaganje v človeški kapital.....	96
5.5	Možne institucionalne in organizacijske spremembe	97
SKLEP		97
LITERATURA IN VIRI		101
PRILOGE		

KAZALO TABEL

Tabela 1: Javne investicije v državah EU v letu 2005	12
Tabela 2: Časovni prikaz postopkov upravljanja proračuna in načrtovanja investicij.....	19
Tabela 3: Načini vrednotenja	29
Tabela 4: Osnovni in izbrani ekonomski podatki držav*	32
Tabela 5: Povezava investicijskih in tekočih odhodkov v proračunu	33
Tabela 6: Srednjeročno proračunsko načrtovanje izbranih držav	34
Tabela 7: Pregled prenosa neporabljenih sredstev za investicije petindvajsetih držav EU	37
Tabela 8: Ocenjevanje in vrednotenje javnih investicij v različnih državah.....	42
Tabela 9: Povzetek načrtovanja proračuna in investicij izbranih držav	47
Tabela 10: Javni izdatki in investicije	49
Tabela 11: Izdatki sektorja države za bruto investicije, po namenih, v mio EUR	50
Tabela 12: Izsek stanja iz konsolidirane premoženjske bilance države in občin, v mio EUR.	51
Tabela 13: Delež sredstev v načrtu razvojnih programov v letu glede na posamezni načrtovani državni proračun	58
Tabela 14: Multidisciplinarnost javnih investicij	62
Tabela 15: Projekti po letu začetka, načrtovani v obdobju 2004–2008	64
Tabela 16: Trend načrtovanja projektov glede na posamezni sprejeti proračun v EUR.....	65
Tabela 17: Mejne vrednosti in obvezna vrsta investicijske dokumentacije	66
Tabela 18: Projekti manjših vrednosti v posameznem sprejetem proračunu	67
Tabela 19: Projekti srednje velikih vrednosti v posameznem sprejetem proračunu	68
Tabela 20: Projekti večjih vrednosti v posameznem sprejetem proračunu	68
Tabela 21: Projekti največjih vrednosti v posameznem sprejetem proračunu	69
Tabela 22: Rebalans proračuna 2007 vs. NRP proračunski viri 2007	71
Tabela 23: Delež proračunskih sredstev NRP in število projektov v sprejetih proračunih za leti 2010 in 2011	74
Tabela 24: Povprečni letni proračunski viri za projekte na prometnem področju, v evrih	75
Tabela 25: Povprečni letni proračunski viri za projekte lokalne samouprave, v evrih	75
Tabela 26: Povprečni letni proračunski viri za projekte na področju izobraževanja, v evrih ..	76
Tabela 27: Povprečni letni proračunski viri za projekte na področju okolja, v evrih	77
Tabela 28: Povprečna vrednost, trajanje in število projektov	78
Tabela 29: Vrednosti projektov v posameznih obdobjih	80
Tabela 30: Primerjava skupnih načrtovanih in realiziranih proračunskih virov, v mio EUR..	81
Tabela 31: Primerjava trajanja in vrednosti zaključenih projektov v obdobju (2004–2009)...	84

KAZALO SLIK

Slika 1: Priprava večletnih finančnih načrtov	9
Slika 2: Srednjeročni proračunski okvir	17
Slika 3: Optimalni učinek javne dobrine - izgradnje avtocest	25
Slika 4: Konceptualna logika programiranja.....	28
Slika 5: Fiskalna prilagoditev in javne investicije	36
Slika 6: Primerjava letnih odhodkov proračunov in planiranih sredstev v NRP (od leta proračuna do zaključka projektov).....	58
Slika 7: Delež proračunskih sredstev NRP v sprejetih proračunih za leti 2010 in 2011.....	73
Slika 8: Povezanost števila novih projektov z doseženo realizacijo	82
Slika 9: Povezanost števila evidenčnih projektov z doseženo realizacijo.....	83
Slika 10: Povezanost vrednosti letnih realiziranih izdatkov z doseženo realizacijo	83

UVOD

Javne investicije so pomemben del javnih izdatkov v okviru javnih financ, saj imajo multiplikativni učinek na narodno gospodarstvo. V zvezi s tem področjem ostaja še veliko nepojasnjenih vprašanj, ki se še posebej nanašajo na optimalno razporeditev javnih virov na tekočo proračunsko porabo in investicijske odhodke. Ker so mnogi izdatki za tekočo proračunsko porabo razvojni, je razmejitev med razvojnimi in nerazvojnimi izdatki težje določljiva, zato je Svetovna banka bolj naklonjena proučevanju javnih izdatkov kot celote in ne toliko ožjemu konceptu javnih investicij (Lacey, 1989, str. 22–23). Za namen statistične obdelave podatkov so skladno s Sistemom nacionalnih računov investicije sestavljene iz bruto investicij v osnovna sredstva in sprememb v zalogah oziroma v obliki fizičnega kapitala. Perée in Vålilä (2007, str. 3) pa pri proučevanju v okviru javnih investicij uvrščata le tiste, ki jih država neposredno financira v okviru proračuna (državnega ali subnacionalnega), ne pa tudi tistih, ki so financirane s strani državnih podjetij. Obstajajo torej različne definicije javnih investicij, v nalogi proučujem tiste javne investicije, ki so financirane s sredstvi državnega proračuna, to je centralne ravni države, ne pa tudi tistih, ki so financirane s strani ostalih enot podsektorjev države.

Javne investicije so predmet akademskega raziskovanja le v omejenem obsegu. Največkrat so omenjene v povezavi z upravljanjem javnih izdatkov (Premchand, 1983) oziroma večletnim planiranjem proračuna (Potter & Diamond, 1999, str. 25) in programiranjem investicij (Allen & Tommasi, 2001, str. 175–198). Na makro ravni se zlasti proučujejo v povezavi z gospodarsko rastjo (Sturm, Haan & Kuper, 1996; Romp & Haan, 2005), produktivnostjo delovne sile (Ramirez, 2009) in fiskalno politiko (Wyplosz, 2005, str. 75). Javne investicije so predmet ekonomskih in finančnih analiz tudi v okviru mikroekonomije, kjer je poudarek na pripravi, izboru, načrtovanju in izvajanju konkretnih projektov. Z analizo stroškov in koristi ter drugimi orodji se preverjajo rezultati projektov javne narave iz vidika različnih interesnih skupin, opredelijo tveganja, negotovosti in podobno (Gittinger, 1984, Belli, 1996). Pri iskanju metodoloških okvirjev za projekte so koristni materiali mednarodnih institucij (Svetovne banke, ipd.), ki so sicer namenjeni projektom v državah v razvoju, kljub temu pa predstavljajo primerno orodje za investicije v razvitih državah.

Tudi v Sloveniji se v zadnjem obdobju pospešeno ukvarjamo z javnofinančno problematiko. V letu 2008 so začeli skupni izdatki države rasti hitreje kot skupni prihodki. S tem se je prekinil pozitiven trend gibanj v javnih financah. Dodatno sta k poslabšanju javnofinančnega stanja doprinesla gospodarska kriza in premalo usmerjenega ravnanja države k racionalizaciji odhodkovne strani državnega proračuna. Zaradi trenda nizkih prihodkov država išče prihranke, kljub krčenju sredstev za javno porabo pa se zaveda dejstva, da ne sme zavirati investicijskih in razvojnih sredstev, saj v času recesije javne investicije dajejo gospodarstvu zagon.

Sistem upravljanja z javnimi izdatki državnega proračuna vključno z javnimi investicijami je v Sloveniji že vzpostavljen. Temeljni javnofinančni predpis predpisuje tretji del proračuna,

imenovan načrt razvojnih programov (v nadaljevanju NRP), ki je namenjen prav investicijam. V okviru NRP se načrtujejo, spremljajo, spreminjajo in izvršujejo projekti ter programi neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja. V želji po večji učinkovitosti proračunskega sistema (ki vključuje javne investicije) se na tem področju izvajajo in predlagajo številne reforme. Na krajši rok Cvikel (2006, str. 59–68) predlaga reforme povezane z »razvojem nadaljnje vsebinske in tehnične usposobljenosti na področju upravljanja javnih izdatkov Ministrstva za finance in vlade v celoti«, v okviru reform na srednji rok pa, da se morajo izdelati »metodologije in procedure za celovito srednjeročno gospodarsko in fiskalno načrtovanje«. Slednje naj bi povežalo vladne prioritete z glavnimi proračunskimi programi in zagotavljalo potrebne uskladitve znotraj proračuna. Hkrati meni, da je nujna »priprava in uveljavitev v rezultat usmerjenega proračunskega načrtovanja, ki je temeljni instrument povečevanja učinkovitosti delovanja države.« Na podlagi nove Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur.l. RS, št. 54/2010) se je pri pripravi proračunov za leti 2011 in 2012 v Sloveniji tovrstno logiko že začelo uvajati, na podlagi učenja z delom pa jo bo potrebno izboljševati.

Namen magistrskega dela je analizirati področje upravljanja z javnimi izdatki, ki se nanašajo na investicije, financirane s sredstvi državnega proračuna, in podati konsistentne predloge za izboljšanje upravljanja le-teh v Sloveniji. V Sloveniji se je namreč do sedaj premalo poudarka namenilo proučevanju tega področja. Še posebej pomembno pa je, da v času upadanja gospodarske aktivnosti skušamo poiskati rešitve za učinkovitejši sistem upravljanja javnih investicij.

Osnovni cilj dela je ob teoretičnih opredelitvah in na podlagi prakse domačih uporabnikov ter drugih držav ugotoviti, da vzpostavljen sistem javnih investicij v Sloveniji v celoti ne deluje optimalno. V okviru tega cilja preverjam naslednje hipoteze:

- pri pripravi državnega proračuna ni povezave med vladnimi politikami in pripravo projektov;
- projekti v NRP po svoji vsebini niso optimalno zastavljeni;
- število projektov v ministrstvu vpliva na uspešno porabo sredstev in
- organizacija ministrstva vpliva na učinkovitost pri planiranju in izvrševanju projektov.

Pri izdelavi magistrskega dela sem uporabila več znanstvenoraziskovalnih metod, ključni pa sta primerjalno raziskovanje in metoda vprašalnika (intervju). S primerjalno analizo primerljivih sistemov sem na podlagi zbiranja, uporabe in natančne analize podatkov o določenih delih procesov ali procesih upravljanja javnih investicij proučila programiranje in upravljanje javnih investicij v drugih državah, ki se v veliki meri nanaša na makro raven, to je na zagotavljanje ustrezne alokacije proračunskih virov. Na podlagi rezultatov sem za dele procesov ali procese upravljanja javnih investicij iz držav, za katere se je izkazalo, da imajo dobro prakso, predlagala prenos prakse v slovenski sistem. S tem želim predlagati bistvene spremembe poteka poslovnega procesa načrtovanja javnih investicij na Ministrstvu za

finance. Glavna omejitev izbire držav je dostop do objavljane literature na področju upravljanja z javnimi izdatki, pri tej metodi sem se namreč opirala na sekundarne vire literature. Za primerjavo s Slovenijo sem izbrala naslednje države: Brazilija, Čile, Irska, Kanada, Latvija, Moldavija, Norveška, Poljska, Slovaška, Španija in Velika Britanija. Ponekod so podatki pomanjkljivi, ponekod pa je navedena praksa držav, ki jih je za določene segmente vredno posebej izpostaviti.

V okviru študije primerov sem s pomočjo proučevanja posameznih primerov podrobno analizirala posamezne dele upravljanja javnih investicij v navedenih državah in izvajanje javnih investicij v izbranih slovenskih resorjih. Kriteriji za izbor resorjev so:

- delež vseh proračunskih sredstev in sredstev namenjenih za investicije v posameznih programih,
- število projektov, ki jih vodi posamezni proračunski uporabnik v okviru proračuna in
- praksa načrtovanja projektov večjih vrednosti.

Na podlagi kriterijev sem izbrala naslednje proračunske uporabnike: Ministrstvo za promet, Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za okolje in prostor. Za vse resorje sem najprej navedla ključne organizacijske značilnosti in osnovne podatke o načrtovanju njihovih javnih investicij. Nato sem vse podatke (številke) analizirala po enakem principu, ki je temeljil na povprečnih vrednostih. Temeljni namen tega sita je, da so bili podatki kritično obravnavani, kar je omogočilo neposreden pregled skupnih in posameznim resorjem lastnih značilnosti. Obravnavala sem različna obdobja. Najprej sem za obdobje od 2005 do 2010 preučila povprečne letne načrtovane proračunske vire, izbrane planske podatke (povprečna vrednost projektov, povprečno trajanje in njihovo skupno število) ter vrednosti projektov (glede na izbrane mejne vrednosti). Nato sem primerjala skupni plan in realizacijo vseh javnih investicij izbranih resorjev na letni ravni, in sicer v letih od 2007 do 2009. Nazadnje sem za izbrane resorje v obdobju od 2004 do 2009 poiskala še zaključene projekte in primerjala prvotno načrtovane podatke s končnimi (vrednosti in trajanje).

Študija primerov je bila tudi izhodišče za izbor vprašanj pri metodi vprašalnika, na podlagi katerega sem z določenimi ministrstvi izvedla intervju. Z njim sem pridobila informacije, ki so ugotovljene značilnosti iz analiziranih podatkov dopolnili, saj izhajajo iz večletne prakse in iz posameznih, to je konkretnih projektov.

V magistrskem delu sem uporabila še druge metode. Na podlagi proučevanja strokovne literature sem uporabila metodo deskripcije za opis osrednjega predmeta proučevanja - javnih investicij - in pomembnih dejstev, povezanih z njimi. Pri raziskovanju, odkrivanju in sistematični obdelavi podatkov sem se naslonila predvsem na strokovno literaturo tujih in domačih avtorjev in vire ter prispevke z izbranimi teoretičnimi in praktičnimi spoznanji s področja upravljanja javnih izdatkov. Z metodo analize vsebine sem analizirala praktične izkušnje v izbranih državah in pri posameznih proračunskih uporabnikih v Sloveniji, na

podlagi katerih sem pridobila informacije o učinkovitosti procesa programiranja javnih investicij. Z metodo sinteze sem na koncu prišla do konkretnih zaključkov in predlogov za dopolnitve procesa upravljanja javnih investicij ter povzela ključna spoznanja in ugotovitve. Vir podatkov o javnih investicijah in vir drugih relevantnih podatkov v nalogi so slovenske in tuje statistične baze. Vir podatkov za Slovenijo kot celoto in za konkretna ministrstva je baza podatkov o projektih, ki so bili v obdobju od 2004 do 2010 kot tretji del proračuna sprejeti v okviru državnega proračuna in so dostopni na spletni strani Ministrstva za finance.

Magistrsko delo je razdeljeno na pet poglavij, ki si sledijo v logičnem zaporedju od splošnega h konkretnemu. Enako je razporejena tudi snov znotraj posameznih poglavij. Po uvodnem delu v prvem poglavju predstavljam teoretični del, ki opredeljuje konceptualno logiko javnih investicij v okviru javnih izdatkov. Sledi poglavje, v katerem proučujem mednarodne sisteme javnih investicij oziroma pojasnujem pozitivne in negativne izkušnje pri alokaciji sredstev, načrtovanju in izvajanju javnih investicij v drugih državah. Naslednje poglavje se nanaša na javno financiranje investicij v RS s poudarkom na predstavitvi vsebine, pravne podlage in konkretnih podatkov o projektih v NRP v okviru državnega proračuna RS. V četrtem poglavju pa za izbrana reprezentativna ministrstva oziroma vladne službe v okviru proračuna Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) preverjam učinkovitost procesa načrtovanja in izvajanja javnih investicij. V zadnjem vsebinskem poglavju navajam predloge konkretnih sprememb oziroma dopolnitev obstoječega sistema, ki so v okviru prestrukturiranja in reform javnih financ nujne za optimizacijo upravljanja sistema javnih investicij v Sloveniji. V sklepnem delu sem povzela zaključne ugotovitve magistrskega dela in podala usmeritve za morebitno nadaljnje raziskovanje.

1 JAVNE INVESTICIJE

1.1 Javne investicije in upravljanje javnih izdatkov

Javne investicije so kot del javnih izdatkov odvisne od uspešnosti njihovega upravljanja kot celote. Upravljanje javnih izdatkov v neki državi je odvisno od številnih osnovnih dejavnikov, ki jih Allen in Tommasi (2001, str. 29–31) povzemata za tranzicijske države, a predstavljajo tehtna izhodišča za prav vsako državo. Pomembni so ustrezen institucionalni okvir, to je ustrezno razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo, način doseganja srednjeročnih fiskalnih ciljev, zastavljen proces priprave proračuna in kasneje njegovo izvrševanje in spremljanje. Računovodstvo in poročanje ter primerno vzpostavljen finančni nadzor so naslednji dejavniki, ki logično sledijo upravljanju izdatkov. Nenazadnje sta za uspešno upravljanje javnih investicij še posebej pomembna ustrezno vzpostavljena sistema za javna naročila in za upravljanje evropskih sredstev.

1.1.1 Naloga javnih financ

V sodobnem gospodarstvu javne finance zagotavljajo sredstva za tiste dobrine in storitve, ki so pomembne z vidika družbe kot celote in jih gospodarstvo v celoti ne proizvaja oziroma jih

ne proizvajajo v zadostnem obsegu. V državi je vlada tista, ki s posameznimi ekonomskimi aktivnostmi usmerja gospodarstvo in deluje vzajemno z njim. Glavni ekonomski namen vlade je pomoč pri družbeno zaželeni razporeditvi virov. Ferfila (2007, str. 35–38) meni, da mora biti vlada aktivna v funkciji alokacije virov med proizvodnjo zasebnih in javnih dobrin in v določitvi asortimana javnih dobrin. S tem vpliva na razpoložljivost dobrin za uporabo v zasebnem in javnem sektorju, spreminja način kombiniranja proizvodnih faktorjev pri proizvodnji in vpliva na cene proizvodnih faktorjev ter proizvodov. Naloge vlade lahko opredelimo v treh širših ekonomskih kategorijah: makroekonomski, distribucijski in mikroekonomski vlogi.

Makroekonomska naloga vlade je upravljanje z gospodarstvom in spremljanje na agregatni ravni, in sicer mora oblikovati takšne ekonomske politike, da z njimi stabilizira gospodarske cikle, zasleduje cilje polne zaposlenosti, stabilnost cen, uravnoveženost plačilne bilance in sprejemljive stopnje gospodarske rasti. **Distribucijska vloga vlade** je zmanjševanje dohodkovnih nesorazmerij, zagotavljanje minimalnih zdravstvenih, izobraževalnih in življenjskih standardov ter vse ostalo delovanje v smeri večje enakosti in pravičnosti med državljani (Samuelson & Marks, 2006, str. 571).

Z vidika **mikroekonomije** vlada opravlja naslednje temeljne naloge, s katerimi odpravlja vrsto vzrokov tržnih slabosti. Ferfila (2007, str. 34–44) jih povzema v naslednjih točkah:

- **nekonkurenčna tržna struktura:** vlada mora s svojimi politikami ali z lastno produkcijo povečati stopnjo konkurenčnosti, odstraniti ovire prostemu vstopu na trg, onemogočiti vplivanje subjektov na ceno in poskrbeti za popolno obveščenost proizvajalcev ter potrošnikov. Nenadzorovani trgi ne zagotavljajo dovolj informacij za potrošnike, da bi lahko sprejemali primerne odločitve;
- **nepopolnost trga:** vlada mora zagotavljati največjo mero popolne konkurenčne strukture na zasebnih trgih in učinkovito proizvodnjo dobrin ter storitev;
- **zunanji učinki:** vladna aktivnost mora nevtralizirati negativne ali pozitivne stranske učinke, ki jih povzroča proizvodnja zasebnih dobrin. Negativni zunanji učinki povzročajo dodatne stroške, za katere pa ne odgovarjajo proizvajalci teh učinkov, zato je alokacija virov neučinkovita, obseg proizvodnje pa se brez vladne intervencije prekomerno poveča. Pri pozitivnih stranskih učinkih proizvajalci le-teh ne uživajo vseh koristi, zato obstaja verjetnost proizvajanja premajhne količine tovrstnih proizvodov.

Samuelson in Nordhaus navajata (2002, str. 36), da je skrajni primer pozitivnega zunanjega učinka javna dobrina. Značilnost javne dobrine je, da lahko koristi iz naslova njene potrošnje skupaj troši več potrošnikov, pri čemer potrošnja enega ne omejuje količine ali kakovosti potrošnje drugega potrošnika. Država javne dobrine financira tudi z investicijskimi projekti¹ v

¹ V magistrskem delu imajo izrazi javna investicija, investicijski projekt in projekt ekvivalenten pomen. Projekti so investicijske aktivnosti, za katere so potrebni viri za pokrivanje stroškov, s katerimi se oblikujejo stalna sredstva, ki bodo v prihodnjih obdobjih omogočala pridobivati koristi, ki jih je možno ovrednotiti in izraziti v denarju ali kot nedelarne koristi (Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004, str. 123).

okviru svojega proračuna, sredstva zanje pa zagotavlja s svojimi prihodki - davki ali z zadolževanjem. Blanchard in Giavazzi (2003, str. 5) menita, da je eden od razlogov za obstoj države finančna podpora tistih javnih projektov, kjer družbene koristi presegajo finančne donose.

Državni proračun je zakonodajni akt države, s katerim so za določeno obdobje predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države. Državni proračun je pomemben instrument, ki vladi omogoča izvajanje večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Ekonomska disciplina se ukvarja s problemom redkosti virov. Redkost virov, še posebej omejitev prihodkov in prejemkov državnega proračuna, je razlog za sprejemanje številnih odločitev tudi pri dejavnostih vladnega sektorja. Skladno z naraščajočimi željami in potrebami ter omejenimi viri se je potrebno odločiti kaj, kako in za koga naj se »proizvaja«. V želji po večji učinkovitosti javnih izdatkov države izvajajo reforme, ki se v veliki meri nanašajo na spremembo proračunskega sistema.

Novejša miselnost je načelo redkosti virov dopolnila še z načelom relativnega obilja. Radej (2009, str. 30) ga opredeljuje kot obvladovanje in izrabo množice podatkov, organizacijsko in programsko kompleksnost ter obilje, ki ga ustvarja pluralizacija družb in sodelovanje javnosti v javnem sektorju. Tako tudi potreba po proračunskem programiranju po njegovem mnenju ni povezana s primanjkljajem javnih sredstev, temveč z upravljanjem naraščajoče kompleksnosti izzivov javnega upravljanja.

1.1.2 Osnovni cilji upravljanja javnih izdatkov

Med proučevanjem teorije in analiziranjem prakse upravljanja z javnimi izdatki so ekonomisti osnovali številne teorije, povezave in dejstva povezana z njihovo učinkovito rabo. Allen in Tommasi (2001, str. 19–21) v zvezi z modernim upravljanjem javnih izdatkov povzemata tri temeljne cilje, ki jih mora izpolnjevati vsak proračunski sistem:

- **vzdrževanje skupne fiskalne politike:** proračun mora biti rezultat nedvoumnih zavestnih odločitev in ne le zbir povpraševanih potreb. Pomembno je določiti skupno višino izdatkov in postaviti omejitve najprej na agregatni, šele nato na nižji ravni. Proračunski proces je učinkovit, če v skupni višini izdatkov uspe vzpostaviti dolgoročno disciplino oziroma vzdržnost.
- **alokacijska učinkovitost proračunskih sredstev:** zahteva, da vlada oblikuje cilje za posamezne programe in določi njihove prioritete ter višino namenjenih sredstev za posamezne programe. Razporejanje izdatkov mora temeljiti na prioritetah in na učinkovitosti izvajanja programov. Proračunski sistem mora omogočati premeščanje sredstev s starih na nove prioritete in z manj produktivnih na bolj produktivne dejavnosti oziroma programe.
- **tehnična (operativna) učinkovitost:** sistem mora omogočiti proizvodnjo dobrin in storitev s čim nižjimi stroški ter dosegati trgu konkurenčne cene.

Vsi cilji se med seboj dopolnjujejo in so drug od drugega odvisni, zato je pomembno, da jih vedno obravnavamo skupaj. Pomembni rezultati modernega upravljanja javnih izdatkov so skupna višina izdatkov, njihova sestava in povečanje učinkovitosti vladnih ukrepov. Pri pripravi proračuna bodo rezultati odvisni predvsem od ustreznih institucionalnih ureditev v državi in načina podanih informacij, ki so potrebne za odločanje in sprejemanje odločitev glede izdatkov (Schick, 1998, str. 11).

Pri skupni fiskalni politiki velja pravilo, da se v izhodišču vzpostavi zgornja meja porabe, šele nato se obravnavajo porabe posameznih resorjev. Zgornje meje so določene glede na višino prejemkov, lahko so izražene v denarni obliki, v deležu bruto družbenega proizvoda (v nadaljevanju BDP), kot stopnje sprememb ali kot ravnotežje med prejemki in odhodki. Omejitve morajo biti podane na srednji rok (3-5 let), proračunske odločitve pa sprejete v okviru srednjeročnega okvira izdatkov. Pri tem cilju ima glavno vlogo ministrstvo, pristojno za finance, ki mora kljub pritiskom za povečanje proračunskih izdatkov s strani državnega zbora, resornih ministrstev in drugih interesnih skupin skrbeti za ustrezno agregatno raven proračuna. Ministrstvo za finance ocenjuje tudi proračunske učinke predlogov porabe in drugih proračunskih postopkov. V fazi izvrševanja proračuna lahko ministrstvo intervenira z zaustavitvijo tistih postopkov (ali o le-teh obvesti vlado), za katere meni, da je z njihovo izvedbo ogrožen cilj vzdrževanja fiskalne politike. Srednjeročni okvir izdatkov predstavlja osnovno informacijo za merjenje proračunskih učinkov pri spremembah politike, in sicer tako v fazi priprave proračuna kot tudi v fazi njegovega izvrševanja (Schick, 1998, str. 13).

Za izboljšanje alokacijske učinkovitosti mora vlada določiti zgornjo mejo porabe za posamezne sektorje in programe, znotraj katerih nato resorni ministri prerazporejajo sredstva. Predlogi za prerazporejanje morajo izhajati iz ocen uspešnosti delovanja posameznih programov. Država mora opredeliti nacionalne interese in cilje ter skladno s srednjeročnim okvirom izdatkov prerazporediti sredstva med sektorji. Ministri in direktorji podajajo ali prejemajo informacije glede dejanske ali pričakovane uspešnosti programov oziroma iz njih izhajajočih učinkov na družbo, proračunskih postopkov ter političnih pobud. Prav tako prejemajo informacije povezane z učinki izdatkov, ki se nanašajo na srednjeročni okvir (Schick, 1998, str. 16).

Glede upravljanja z izdatki za operativno delovanje so direktorji tisti, ki so pooblaščen in odgovorni za doseganje rezultatov. Tovrstni stroški se v modernem upravljanju javnih izdatkov postopno znižujejo, in sicer glede na pričakovane prihranke iz naslova večje učinkovitosti. Da se prepreči zmanjševanje količine in kakovosti storitev, se operativni izdatki merijo z doseženimi učinki, kakovostjo storitev in pregledom rezultatov (Schick, 1998, str. 19).

V grobem se proračunski izdatki delijo na investicijske izdatke in izdatke za tekočo proračunsko porabo. Čeprav je mejnik med obema vrstama izdatkov nedoločljiv in veljajo temeljni cilji upravljanja javnih izdatkov ne glede na njihovo delitev, so proučevalci javnih izdatkov (Myers, 2008, str. 4–5) prenesli vsebino temeljnih ciljev tudi na raven izdatkov za

javne investicije. Vlada mora sprejeti strateške odločitve, kolikšen del javnih izdatkov bo namenjen javnim investicijam. Te izdatke je treba ustrezno prerazporediti med posamezne sektorje, znotraj katerih mora biti izveden ustrezen izbor investicijskih projektov. Porabo (vključno z izdatki za investicijske projekte) moramo omejiti do takšne višine, da bomo uspešno vzdrževali dolgoročno agregatno fiskalno politiko. Na drugi ravni, to je z vidika alokacijske učinkovitosti, moramo izbrati »prave« projekte v »pravih« sektorjih, ki bodo podpirali dolgoročne strateške cilje države. Na ravni tehnične učinkovitosti pa moramo omogočiti učinkovito in uspešno izvajanje ter upravljanje izbranih projektov, s katerimi bodo doseženi želeni rezultati.

1.1.3 Večletno in enoletno načrtovanje

Državni proračun se sprejme za obdobje enega (ponavadi koledarskega) leta, kar povečuje primerljivost z drugimi statističnimi podatki, je ustrezen za analitične namene in poročanje. Kljub temu pa Potter in Diamond (1999, str. 20) v smernicah za upravljanje javnih izdatkov pri pripravi proračuna predlagata večletni okvir načrtovanja². V primeru enoletnega osredotočenja na proračun namreč niso predvidene okoliščine v prihodnosti, kar negativno vpliva na vzdrževanje fiskalne politike. Posledica odsotnosti večletnega načrtovanja pomeni neposredne in ponavljajoče se težave predvsem zaradi nepredvidene investicijske porabe. Srednjeročni pregled je nujen tudi zato, ker je letno obdobje proračuna prekratko za prilagajanje vladnih izdatkov skladno z izbranimi prioritetami. Allen in Tommasi (2001, str. 143) ocenjujeta, da je v povprečju na kratek rok spremenljivih le od 5 do 10 % vseh izdatkov letnega proračuna, medtem ko so realne prilagoditve izdatkov zaradi spremenjenih prioritet dolgoročne narave. S tega vidika so srednjeročne fiskalne napovedi pomembne, saj državni administraciji in javnosti predstavijo zelene smeri sprememb.

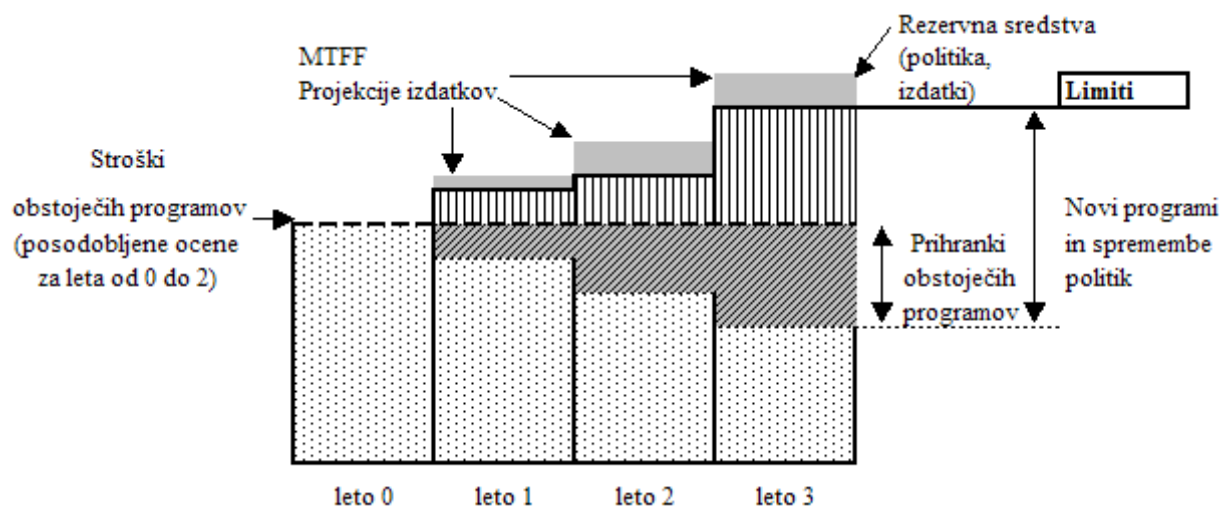
Priprava letnega proračuna mora izhajati iz jasno definiranih srednjeročnih makroekonomskih okvirjev. Makroekonomske projekcije niso le napovedi trendov makroekonomskih spremenljivk, ampak temeljijo na definiranju ciljev in orodij za doseg le-teh na področju monetarne, fiskalne politike, politike deviznih tečajev in trgovinske politike, upravljanju z zunanjim dolgom in podobno. Pri pripravi proračuna je treba upoštevati naslednje večletne faktorje (Allen & Tommasi, 2001, str. 144):

- bodoče stroške za investicijske projekte in programe v teku, vključno z njihovimi tekočimi stroški,
- prihodnje potrebe za financiranje upravičenih programov (kjer se lahko spremeni le raven izdatkov, kljub temu da ostaja stopnja koristnosti programov enaka),
- nepredvidene izdatke in ostale implicitne ali eksplicitne obveze politik, ki vplivajo na prihodnje potrebe po trošenju,
- vpliv fiskalnega primanjkljaja na stroške servisiranja javnega dolga.

² Pomembno vlogo pri srednjeročnem proračunskem načrtovanju in izvajanju fiskalne politike za evropske države predstavlja Pakt stabilnosti in rasti, iz katerega izhaja zahteva po izravnanim proračunu, oz. proračunu, ki je na srednji rok v presežku. V zvezi z njim je bilo napisanih precej kritik, ki so v večini povezane z javnimi investicijami (Verde, 2004, str. 19–20, Wyplosz, 2005, str. 75–77).

V številnih državah OECD so pri procesu priprave proračuna povezali enoletno in večletno proračunsko načrtovanje. Allen in Tommasi (2001, str. 183) za pripravo večletnih finančnih načrtov opišeta idealen postopek, ki je prikazan na Sliki 1.

Slika 1: Priprava večletnih finančnih načrtov



Vir: R. Allen in D. Tommasi, *Managing Public Expenditure*, 2001, str. 184.

V predhodnem letu pripravljeni večletni finančni načrti predstavljajo osnovo za proces priprave proračuna v tekočem letu. Le-ta se dopolni z novimi gospodarskimi parametri, podatki o izvrševanju proračuna in ocenjenim planom izdatkov. Predhodno morajo biti ocenjeni možni prihranki po posameznih letih iz naslova učinkovitejšega izvajanja obstojećih programov. **Zgornje meje po posameznih sektorjih** morajo biti vzpostavljene za vsako leto večletnega proračuna. Temeljiti morajo na obstojećih vladnih politikah in predlogih njihovih sprememb. Finančni načrti letnega in večletnega proračuna morajo biti pripravljeni znotraj zavezujočih proračunskih omejitev. **Nespremenjeno izvajanje obstojećih politik** se mora ločiti od predlaganih **novih in spremenjenih obstojećih politik**. Pogajanja v zvezi z letnimi in večletnimi finančnimi načrti morajo temeljiti predvsem na spremembah politik, ki jih je treba izvesti v prihodnjih letih.

1.1.4 Opredelitve javnih investicij

Za ustrezno opredelitev javnih investicij je potrebno definirati pojma »javno« in »investicije«, nato pa jih združeno obravnavati. V zvezi s tem se pogosto uporabljajo definicije Sistema nacionalnih računov iz leta 1993 (v nadaljevanju SNA93), ki so ga skupaj predlagale statistične agencije Organizacije Združenih Narodov, Mednarodnega denarnega sklada, Svetovne banke, Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) in Evropske unije (v nadaljevanju EU) in Evropskega sistema računov iz leta 1995 (v nadaljevanju ESA95). Oba sistema podajata metodološko osnovo, koncepte, definicije, klasifikacije in računovodska pravila za skladne in primerljive analize tržnih gospodarstev.

Sistem računov opredeljuje, da sektor država (angl. *General Government*) zajema vse institucionalne enote, ki so drugi netržni proizvajalci (pomeni, da se njihov največji del proizvodnje zagotavlja brezplačno ali po cenah, ki niso ekonomsko pomembne), katerih proizvodnja je namenjena individualni in kolektivni potrošnji in se v glavnem financirajo z obveznimi plačili enot, ki pripadajo drugim sektorjem, in/ali vse institucionalne enote, ki se v glavnem ukvarjajo s preraždeljevanjem nacionalnega dohodka in bogastva. Sektor država sestavljajo štiri podsektorji: centralna država (angl. *Central Government*), regionalna država (angl. *State Government*) in lokalna raven države (angl. *Local Government*) ter skladi socialne varnosti (angl. *Social Security Funds*).

Centralna država zajema vse upravne oddelke države in druge centralne agencije, katerih pristojnosti navadno veljajo na celotnem ekonomskem ozemlju, razen skladov socialne varnosti. Vključene so tudi tiste nepridobitne institucije, ki jih nadzira in v glavnem financira centralna država in katerih pristojnosti navadno veljajo na celotnem ekonomskem ozemlju. **Regionalna država** zajema enote regionalne države, ki so posebne institucionalne enote in ki izvajajo nekatere od funkcij države na ravni, ki je pod centralno državo in nad ravnijo državnih institucionalnih enot na lokalni ravni, razen skladov socialne varnosti. Vključene so tudi tiste nepridobitne institucije, ki jih nadzira in v glavnem financira regionalna država. V **lokalno raven države** so vključene tiste vrste enot javne uprave, katerih pristojnosti veljajo le na lokalnem delu ekonomskega ozemlja, razen lokalnih agencij skladov socialne varnosti in tiste nepridobitne institucije, ki jih nadzira in v glavnem financira lokalna raven države, in katerih pristojnosti so omejene na ekonomska ozemlja teh enot. Podsektor **skladi socialne varnosti** zajema vse centralne, regionalne in lokalne institucionalne enote, katerih glavna dejavnost je zagotavljanje socialnih prejemkov, ki izpolnjujejo naslednji merili:

- določene skupine prebivalstva so na osnovi zakona ali predpisa dolžne sodelovati v shemi ali plačevati prispevke;
- država je odgovorna za upravljanje institucij glede določanja ali dodeljevanja prispevkov in prejemkov neodvisno od svoje vloge nadzornika ali delodajalca.

V okviru klasifikacije institucionalnih sektorjev spadajo v »javno« kategorijo zraven države še javne finančne in nefinančne družbe ter neprave družbe. Slednje vodijo celoto računov in nimajo neodvisnega pravnega statusa, vendar se po svojem ekonomskem in finančnem vedenju razlikujejo od lastnikov in so podobne družbam. Mednarodni denarni sklad je leta 2001 izdal Priročnik za javnofinančno statistiko 2001 (Manual on Government Finance Statistics 2001), ki je usklajen z metodologijo SNA93 in ESR95, in v katerem so podana izčrpna pojmovna in računovodska pravila, ki so namenjena analiziranju in ocenjevanju fiskalne politike, še posebej pa rezultatov splošne ravni države in širšega javnega sektorja. Definicija javnega sektorja v priročniku je načeloma usklajena z definicijo v sistemih računov. Podaja tudi navodila za konsolidirano bilanco javnega financiranja.

OECD v literaturi za določitev javnih subjektov uporablja definicijo »proizvajalci vladnih/javnih storitev«, oziroma naj bi se v okvir javnih subjektov uvrščali vsi, ki

zagotavljajo javne storitve. Ta kategorija je v večini primerov ustrezna za zagotavljanje investicijskih serij podatkov iz nacionalnih virov.

V sistemu računov so definirane tudi bruto investicije, ki zajemajo bruto investicije v osnovna sredstva, spremembe zalog in pridobitve manj odtujitve vrednostnih predmetov. Bruto investicije vključujejo potrošnjo stalnega kapitala, neto investicije so dobljene z odštevanjem potrošnje stalnega kapitala od bruto investicij. **Bruto investicije v osnovna sredstva** (angl. *gross fixed capital formation*) zajemajo »pridobitve, zmanjšane za odtujitve, osnovnih sredstev s strani rezidenčnih proizvajalcev v danem obdobju, povečane za določena povečanja vrednosti neproizvedenih sredstev, ki so rezultat proizvodne dejavnosti proizvodnih ali institucionalnih enot. Osnovna sredstva so opredmetena ali neopredmetena sredstva, proizvedena v procesih proizvodnje, ki se v drugih proizvodnih procesih uporabljajo večkrat ali nepretrgano v obdobju, daljšem od enega leta.«

V tem delu lahko definiramo raven »javnega« v zvezi z vzdržnostjo javnih financ, ki izhaja iz Pakta stabilnosti in rasti. V Protokolu o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem v prilogi Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in v Uredbi (ES) št. 3605/93 je »javno« opredeljeno kot država v širšem smislu. Posledično je **javna investicija** opredeljena kot »povečanje bruto investicij v osnovna sredstva sektorja države v širšem smislu, kakor je opredeljeno v ESA.«

Javne investicije so instrument pod neposrednim nadzorom države. Sama definicija, povzeta po sistemih računov, pa ne zajema vseh investicij oziroma projektov, ki prinašajo razvojne učinke. Mnogi izdatki za tekočo proračunsko porabo imajo razvojno noto. Zaradi tega je potrebno poiskati dodatne kriterije, ki ločijo razvojno od nerazvojnega. Na primer, izdatke v proračunu je možno deliti glede na njihovo zagotavljanje dolgoročnih koristi. Na eni strani so opredeljeni operativni izdatki, ki zagotavljajo le dobrine in storitve tekoče potrošnje, na drugi strani pa investicijske izdatke, s katerimi se zagotavljajo produktivne investicijske dobrine, ki generirajo dolgoročne koristi. Med slednje se lahko uvršča tudi tekoča proračunska poraba, če zadošča pogojem zagotavljanja dolgoročnih koristi.

Premchand (2007, str. 93–95) pojasnjuje, da prihaja do različnega tolmačenja definicije investicijskih izdatkov in posledično njihovega obsega glede na stroko. Z računovodskega vidika so v investicijski del proračuna vključeni stroški za pridobitev ali nastanek sredstev le, če zadoščajo trem pogojem: da se uporabljajo v proizvodnji ali ponudbi dobrin in storitev (kriterij produktivnosti), da njihova življenjska doba presega proračunsko leto (kriterij dolgoročnosti) in da v okviru rednih postopkov niso namenjeni preprodaji.

Pri projektih, katerih sredstva za financiranje se pridobijo z zadolževanjem, ekonomisti ločijo med dvema vrstama izdatkov za projekte. Prvi so tisti, ki pokrivajo zgolj prihodnja plačila obresti, drugi pa tisti, ki v celoti poravnajo svoj dolg (obresti in glavnico). Ekonomisti ločijo tudi med pridobitvijo obstoječih sredstev in pridobitvijo tistih, ki bodo nastala v prihodnosti (slednje omogoča, da se izgradnja mostov vključuje v nacionalne račune). Pogoja produktivnosti in dolgoročnosti sta skupna obema, računovodju in ekonomistu. Ekonomist

določene aktivnosti uvršča med tekoče izdatke (na primer izdatke za obrambo), ne glede na to, da tehnično le-ti pomenijo povečanje premoženja (Premchand, 2007, str. 94–95).

Perée in Väililä (2007, str. 3) v okvir javnih investicij uvrščata le tiste, ki jih država neposredno financira v okviru proračuna, ne pa tudi tistih, ki so financirane s strani državnih podjetij. Kot sem že omenila, so v magistrskem delu obravnavane investicije v okviru državnega proračuna, to je centralne ravni države, katerih vsebina ni popolnoma enaka opredelitvam investicij v Evropskem sistemu računov, ki se v največji meri opira na fizično infrastrukturo.

1.1.5 Obseg javnih investicij v Evropi

Razvoj javnoinvesticijskih tokov in stanja osnovnih sredstev v javnem sektorju ter razloge zanje proučujejo ekonomisti v okviru Evropske investicijske banke, Mednarodnega denarnega sklada in drugih institucij, bodisi v povezavi s članstvom v Evropski Uniji bodisi v okviru OECD ali po posameznih državah. Za merjenje javnih investicij se največkrat uporabljata podatka o deležu javnih investicij v okviru BDP in o deležu javnih investicij v okviru skupnih javnih izdatkov. Oba podatka sta za 25 držav članic EU in leto 2005 navedena v Tabeli 1.

Tabela 1: Javne investicije v državah EU v letu 2005

Država	% BDP	% javnih izdatkov*	Država	% BDP	% javnih izdatkov*
Avstrija	1,1	2,2	Latvija	2,3	6,4
Belgija	1,8	3,6	Litva	3,5	10,3
Ciper	3,2	7,2	Luksemburg	4,6	10,7
Češka	5,0	11,3	Malta	5,4	11,4
Danska	1,8	3,3	Nizozemska	3,2	7,0
Estonija	3,2	9,6	Poljska	3,4	7,8
Finska	2,6	5,3	Portugalska	2,8	5,9
Francija	3,2	6,0	Slovaška	2,1	5,7
Nemčija	1,3	2,9	Slovenija	3,6	7,6
Grčija	3,5	7,4	Španija	3,6	9,3
Madžarska	4,0	8,0	Švedska	3,0	5,3
Irska	3,2	9,4	Velika Britanija	1,9	4,3
Italija	2,4	4,9	EU - 25	2,4	5,1

Legenda: * Pri izračunu so upoštewane bruto investicije v osnovna sredstva.

Vir: CEMR in Dexia Credit Local, 89.200 Sub-national Authorities in the European Union, 2006, str. 5.

V državah EU javne investicije v povprečju predstavljajo 2,4 % BDP in 5,1 % javnih izdatkov. V Sloveniji sta oba deleža višja od povprečja. Po deležu javnih investicij v BDP izstopajo Češka, Madžarska, Luksemburg, Malta (od 4 do 5,4 % delež). Povprečje deleža javnih investicij v javnih izdatkih znižujejo predvsem stare države članice (Avstrija, Belgija, Danska, Nemčija, Italija in Veliki Britanija), ostale namreč beležijo višje deleže.

Välilä in Mehrotra (2005, str. 7–16) sta na podlagi proučevanja razvoja tokov javnih investicij in razvoja stanj javnih osnovnih sredstev države EU razdelila v tri skupine: velike države (Francija, Nemčija, Italija in Velika Britanija), manjše države (Avstrija, Belgija, Danska, Finska, Nizozemska, Švedska) ter kohezijske države (Grčija, Irska, Portugalska, Španija).

V obdobju od leta 1970 do 2003 Evropa beleži upadanje tokov javnih investicij. Velike države beležijo povprečno padanje deleža javnih investicij v BDP od 4 do 2,2 %. Izrazito upadanje je značilno za Veliko Britanijo, kjer je padel delež javnih investicij iz 5 % na zgolj 1 % BDP. Pri manjših nekohezijskih državah je padec še očitnejši (iz 5 % na 2,4 % BDP). Nasprotno pa tako imenovane kohezijske države beležijo rast deleža v tridesetih letih, in sicer povprečno iz 3 % na 4 % javnih investicij v BDP. Posebnost pri slednjih je Irska, ki je imela v izhodišču visok delež javnih investicij v BDP (6 %), nato je padel na 2 %, na koncu proučevanega obdobja pa zopet dosega 5 %.

V posamezni skupini držav je rezultat tokov javnih investicij različno stanje javnih osnovnih sredstev. Ocene stanja javnih osnovnih sredstev so predstavljene glede na obseg teh osnovnih sredstev v letu 1970. V velikih državah se je stanje osnovnih sredstev podvojilo. Izjema je Velika Britanija, kjer se je stanje osnovnih sredstev iz leta 1970 do 2003 povečalo le za 40 %. Pri drugi skupini držav se je stanje osnovnih sredstev v tridesetih letih bodisi podvojilo ali potrojilo, z izjemo Danske in Nizozemske, kjer je opazna le zmerna rast stanja javnih osnovnih sredstev. Najbolj se odrazi rast stanja osnovnih sredstev v kohezijskih državah, v letu 2003 Portugalska beleži petkrat več, Španija pa štirikrat več osnovnih sredstev kot v letu 1970.

V kasnejši razpravi o javnih investicijah v Evropi sta Perée in Välilä (2007, str. 4–8) obravnavala tudi trend le-teh v novih državah članicah v obdobju od 1993 do 2005. Javne investicije v odstotku BDP so v tem obdobju precej spremenljive, nekoliko manj države Češka, Poljska, Estonija in Slovenija, nekoliko bolj pa Latvija, Madžarska, Litva in Slovaška. V prvi skupini držav je stopnja javnih investicij v sorazmerju z BDP višja in nad povprečjem te stopnje kohezijskih držav, nasprotno pa velja za države z bolj spremenljivimi javnimi investicijami. Pridobitev ocene, kako so tokovi javnih investicij v novih državah članicah vplivali na zalogo javnih osnovnih sredstev zaradi pomanjkanja podatkov ni možna. Iz fizičnih in količinskih kazalcev (gostota cest in železnic) sicer izhaja, da države ne zaostajajo veliko za starimi članicami, je pa vprašljiva njihova kakovost, saj je v nekaterih državah infrastruktura slaba ali celo podstandardna.

Välilä in Mehrotra (2005, str. 32–33) sta s pomočjo ekonometričnih modelov in podatkov navedla tudi statistično značilne determinante, ki vplivajo na obseg javnih investicij v Evropi. Nacionalni dohodek v veliki večini držav pozitivno vpliva na obseg javnih investicij. Druga statistično značilna spremenljivka, ki je negativno povezana z obsegom javnih investicij, je javni dolg. Obseg javnih investicij je odvisen tudi od naravnosti proračunske politike, javnofinančni presežek oziroma neto posojanje splošne ravni države je negativno povezano z javnimi investicijami. Z analizo ni bilo možno potrditi, da bi na javne investicije vplivala

višina obrestne mere, fiskalna pravila, povezana z Evropsko monetarno unijo, ali javno-zasebno partnerstvo.

Razloge za zniževanje javnih investicij v deležu BDP v tridesetih letih prejšnjega stoletja sta opredelila tudi Oxley in Martin (1991, str. 157–176). Zaradi recesije, staranja prebivalstva in posledično povečevanja sredstev za zdravstvo in izobraževanje, so se povečali javni izdatki v BDP. Financiranje obresti od dolga, povečanja transferjev za socialno varnost in povečanja obsega plač v javnem sektorju je bilo potrebno nadomestiti. Politična stvarnost je taka, da je lažje znižati javne investicije (ali jih prestaviti v prihodnja leta) kot pa znižati tekoče izdatke, zato so na račun povečanega obsega drugih izdatkov države zniževale javne investicije. Avtorja podajata tudi možnost, da se je v državah obseg javnoinvesticijskih sredstev znižal na račun dokončanja glavnih infrastrukturnih sistemov.

Delež javnih investicij v BDP v Evropi pada, zato se pojavlja vprašanje glede vrzeli javnih investicij. S prenizko stopnjo javnih investicij države ne bi mogle zagotavljati ustreznega gospodarskega razvoja. Kamps (2005, str. 73–90) je na podlagi različnih ekonometričnih raziskav za dvaindvajsetih OECD držav in obdobje od 1970 do leta 2000 ugotovil, da je v primeru starih držav članic stopnja javnega investiranja večinoma ustrezna. Le Avstrija, Belgija in Velika Britanija beležijo velik primanjkljaj javnih investicij, medtem ko na Portugalskem obstaja presežek le-teh. Zanimiva je tudi ugotovitev, da če bi se trend javnega investiranja v državah EU nadaljeval, bi na dolgi rok Avstrija, Belgija, Danska in Velika Britanija dosegle velik primanjkljaj, medtem ko bi Portugalska in Nizozemska beležili presežek javnih investicij.

Zraven obsega javnih investicij je še posebej pomembna kakovost projektov. Slednja je največkrat odvisna od človeškega faktorja. Povečevanje obsega sredstev za financiranje javnih investicij bo najbolj učinkovito, v kolikor bo posledica strokovne odločitve. Prav tako je negativen vpliv na kakovost investicij takrat, ko povečevanje sredstev za financiranje javnih investicij ne spremlja izboljšanje mehanizmov za pregledovanje, spremljanje, nadzor in odločanje.

1.1.6 Razmejitev med investicijskimi in tekočimi izdatki

Vodenje in vloga izdatkov za javne investicije v okviru državnega proračuna sta se v različnih obdobjih spreminjala. Premchand (2007, str. 90–92) investicijski proračun (angl. *capital budget*) glede na vsebino umesti v šest različnih stopenj. Prva stopnja je iz obdobja velike gospodarske krize, ko se je Švedska odločila za **investicijski proračun** (angl. *investment budget*), ki ga je v celoti financirala z javnim izposojanjem. Financirala je izključno ustvarjanje sredstev, ki je v vrednosti izposojenih sredstev povečevalo neto premoženje države. Druga stopnja prakse investicijskega dela proračuna je bila v poznih tridesetih letih prejšnjega stoletja, kjer so mnoge države ločeno obravnavale tekoče in investicijske izdatke in oblikovale sisteme t.i. **dvojnega proračuna** (angl. *dual-budget*), z njim pa so upravičevale izposojanje. V tretji stopnji so vzpostavili t.i. »**razvojni**« **proračun**, ki naj bi bil »motor« za

razvojno načrtovanje. Številne države so izoblikovale celovite petletne plane. V četrti stopnji (od leta 1960 dalje) so se začele v širšem merilu uporabljati **ocenjevalne tehnike** (za ocenjevanje investicij in za podrobno finančno načrtovanje). Slednje je bil pogoj za njihovo uvrstitev v investicijski del proračuna. V peti stopnji se je komisija za raziskovanje konceptov proračunov v ZDA bolj kot o potrebi investicijskega proračuna zavzemala za **obračunavanje poslovnih dogodkov na podlagi načela nastanka**, kar naj bi pomenilo ločitev izdatkov na tekoče in investicijske izdatke. V šesti stopnji spremljanja izdatkov za investicije (od leta 1980 dalje) je bil narejen premik od investicijskega proračuna k uporabi **obračuna na podlagi načela nastanka poslovnih dogodkov**, kar so od poznih devetdesetih let naprej začele izpostavljati tudi mednarodne finančne institucije.

Danes države v okviru proračuna načrtujejo in izvajajo javne investicije na različne načine, nekatere jih obravnavajo ločeno od tekočih izdatkov v okviru investicijskega proračuna, druge jih obravnavajo skupaj. Razlog za ločeno obravnavo investicijskih izdatkov v okviru proračuna je, da je tovrstne izdatke potrebno jasneje identificirati, zanje pa so potrebni tudi drugačni postopki, npr. javno naročanje, upravljanje projektov, naknadno spremljanje in podobno. Na drugi strani sta predvsem skupno načrtovanje in priprava proračuna razloga, da se tekoči in investicijski izdatki obravnavajo skupaj, hkrati pa morajo biti investicijski predlogi ocenjeni z vidika obeh vrst stroškov, investicijskih in stroškov obratovanja (Jacobs, 2008, str. 5).

1.2 Snovanje učinkovitega programa javnih investicij

Programi javnih investicij zagotavljajo okvir za programiranje investicij in izbor projektov ter pomoč pri izboljšanju usklajevanja in usmerjanja zunanjih virov na prednostna področja. So koristna podlaga za načrtovanje projektov, financiranih s tujimi viri, ki morajo biti vnaprej pripravljene in usklajene z donatorji za obdobje od dveh do treh let, vključujejo pa investicijske in tekoče odhodke (Allen & Tommasi, 2001, str. 193–194). Uspešnost snovanja programa javnih investicij je odvisna od številnih dejavnikov. Potrebno se je osredotočiti na izbrane strateške politike države, investicije najprej ustrezno izbrati, nato jih upoštevati pri pripravi proračuna. Investicijske odločitve se vrednotijo v obliki projekta, kjer se na podlagi pridobljenih informacij v posameznih fazah življenjskega cikla projekta sprejemajo zanj ključne odločitve.

Allen in Tommasi (2001, str. 195) opredeljujeta pogoje za pripravo dobrega programa javnih investicij. Le-ta mora biti pripravljen skupaj s proračunom in v okviru zgornje meje izdatkov ter načrtovan za posamezna prihodnja leta. Priprava programa javnih investicij se mora začeti v okviru srednjeročnega proračunskega okvira, ki prikazuje letne odhodke glede na resorna ministrstva, "investicije" (vključno s tekočimi izdatki, ki so financirani iz tujih virov) in druge izdatke ter domače in tuje vire financiranja. Priprava ločenih zgornjih mej za investicijske odhodke ima svoje prednosti in slabosti, odvisno od zadevnega področja in vrste investicijskega projekta. V vsaki fazi priprave programa javnih investicij so potrebne skupne analize tekočih in investicijskih proračunov, obstajati mora določena stopnja prilagodljivosti

za prerazporeditve sredstev med njima, kar zahteva popolno združitev programa javnih investicij in proračunskih postopkov.

1.2.1 Strateško načrtovanje in programiranje proračuna

Strateško načrtovanje mora biti dinamičen proces in mora nuditi dobro osnovo za vsakodnevno delo organizacij, ki upravljajo različne programe. V večini primerov se ta praksa izrodi v pretiran birokratski proces, ki ne upošteva realnih možnosti in ne vodi k učinkovitemu upravljanju javnih sredstev (Allen & Tommasi, 2001, str. 145).

Opredelitev in metodologija za večletno proračunsko načrtovanje se od države do države razlikujeta. Za ustvarjanje ravnovesja med načrtovanjem politike in programskih izdatkov so lahko večletne ocene (i) združene po glavnih dejavnostih ali strateških področjih, s čimer je zagotovljen okvir za oblikovanje politik in načrtovanje nujnih ukrepov; ali (ii) podrobne po programih, s čimer zagotavljajo orodje za izvajanje operativnih programov. Večletne ocene morajo biti razdeljene po proračunskih uporabnikih in programih, kar proračunske uporabnike spodbuja, da za večletno obdobje programe prilagajajo do višine zgornjih mej. Za dosego teh ciljev morajo večletni izdatki za programe temeljiti na zanesljivih napovedih prihodkov, ki pa jih je v nestabilnem gospodarskem okolju težko pripraviti. V praksi je pri pripravi podrobnih odhodkov programov zahtevano širše soglasje vlade glede njenih političnih ciljev in prednostnih nalog. Namesto programiranja celovitih in podrobnih izdatkov je pogosto stroškovno učinkoviteje le dopolniti srednjeročni fiskalni okvir (v nadaljevanju MTFF) po agregatnih ocenah izdatkov, razčlenjenih po glavnih funkcijah in/ali strateških področjih (Allen & Tommasi, 2001, str. 178–180).

Osnovna izhodišča za pripravo proračuna so jasno opredeljeni fiskalni cilji in priprava srednjeročnega makroekonomskega okvira (napovedi prihodkov in odhodkov). Priprava proračuna je sestavljena iz treh pristopov: od zgoraj navzdol (določitev limitov po prioritarnih programih, navodila za pripravo njihovih finančnih načrtov), od spodaj navzgor (oblikovanje predvidenih stroškov posameznih programov in dejavnosti) in postopek usklajevanja (med ministrstvom za finance in proračunskimi uporabniki) in po potrebi ponovitve obeh predhodnih faz.

Proces priprave proračuna se začne s pripravo proračunskih navodil, v katerih so navedeni gospodarski obeti, širši politični cilji in pričakovanja za njihovo uresničitev sektorske dodelitve/zgornje meje, podane skladno z makroekonomskim okvirom. Naslednji korak je priprava in analiza predlogov izdatkov resornih ministrstev, napovedi prihodkov in njihova združitev v letni proračunski dokument, in sicer po številnih razpravah na vladni ravni, med resornimi ministrstvi, ministrstvom za finance, parlamentarnimi proračunskimi odbori in odobritvijo s strani zakonodajalca. Te razprave se osredotočijo na proračunske predloge, kako le-ti izpolnjujejo cilje politik, ki so zastavljene v izhodiščni fazi priprave proračuna, na prioritete predlogov, veljavnost vključenih virov v predlogu in kako se lahko le-ti najbolje umestijo v skupni proračunski okvir (Hashim & Allan, 1999, str. 6). Iz Slike 2 je razvidno, da

je srednjeročni okvir izdatkov, vključno z načrtovanimi prihodki in načrti ostalih fiskalnih agregatov (obresti in financiranje), del srednjeročnega proračunskega okvira.

Slika 2: Srednjeročni proračunski okvir

Srednjeročni makroekonomski okvir					
Srednjeročni fiskalni okvir Na ravni države (vključuje sklade in lokalne skupnosti)					
Srednjeročni proračunski okvir					
	Leto t-1	Leto t	Leto t+1	Leto t+2	Leto t+3
	Realizacija	Proračun	Načrtovano	Načrtovano	Načrtovano
Načrtovani prihodki					
Srednjeročni okvir izdatkov					
Ključni sektorji/področja					
Obramba in varnost					
<i>tekoče poslovanje</i>					
<i>investicije</i>					
Izobraževanje					
<i>tekoče poslovanje</i>					
<i>investicije</i>					
Promet					
<i>tekoče poslovanje</i>					
<i>investicije</i>					
<i>glavni projekti v izvajanju:</i>					
<i>Avtocestni odsek E76</i>					
Glavni upravičeni programi					
<i>Socialna varnost</i>					
<i>sedanja politika</i>					
<i>+/- spremembe politike</i>					
Ostali izdatki					
<i>tekoče poslovanje</i>					
<i>investicije</i>					
Donacije države lokalnim skupnostim (niso zajete zgoraj)					
Rezerva					
Obresti					
Financiranje					
Opomba: Zastarele obveznosti / pogojne obveznosti					
Fiskalna tveganja/davčni izdatki					

Vir: R. Allen in D. Tommasi, *Managing Public Expenditure*, 2001, str. 181.

Allen in Tommasi predlagata (2001, str. 180) načrtovanje izdatkov po ključnih sektorjih in/ali strateških področjih z ločitvijo na investicijske in tekoče izdatke iz poslovanja, načrtovanje večjih programov in načrtovanje izdatkov večjih investicijskih projektov. Te ocene morajo zajemati vse javnofinančne izdatke, pri čemer se aktivnosti z nizkimi prioritetami lahko združijo. Glede institucionalne ureditve naj srednjeročni proračunski okvir zajema splošen sektor države oziroma tisto raven, da bo zajela vso finančno poslovanje centralne vlade. Prikaz je odvisen od državnega institucionalnega okvira, zlasti od ureditve upravljanja odhodkov med različnimi ravni države. Informacije o stroških prihodnjih programov zagotavljajo tudi dragocene informacije za pripravo naslednjega proračuna.

V okviru srednjeročnega proračunskega okvira in pri pripravi proračuna se načrtujejo tudi izdatki za projekte. Za uspešno načrtovanje določenega projekta v proračunu morata biti vzajemno izpolnjena dva pogoja: v njegovem programu morajo biti alocirana zadostna sredstva in biti mora izbran med vsemi projekti. Pri izboru projektov se v postopku presoje izloči veliko število projektov, kar lahko vodi tudi k zmanjšanju sredstev ustreznih programov. Potrebno se je odločiti glede na sektor, npr.: namesto izločenega projekta na področju železniške infrastrukture se lahko izvede projekt v okviru cestnega omrežja. Pri izločitvi projekta izgradnje šole pa se lahko spodbudi k povečanju nakupa šolskih knjig. V okviru programa morajo biti izdatki za investicijske projekte v določenem ravnotežju z izdatki za tekočo porabo. V procesu izbire projektov v okviru programov je lahko v veliko pomoč rangiranje projektov, v splošnem pa velja, da je izbira projektov raznolika in odvisna od vsebin, ki jih določen sektor pokriva (Allen & Tommasi, 2001, str. 191–192). Ocenjevanje in izbira projektov sta podrobneje predstavljena v nadaljevanju naloge.

1.2.2 Povezava investicijskega načrtovanja s proračunskimi postopki

Pri pripravi proračuna morajo biti izdatki za investicijske projekte (vključno s tekočimi stroški) sistematično pregledani, kar še posebej velja za velike projekte, saj imajo znatne fiskalne učinke. Allen in Tommasi (2001, str. 192) predlagata pregled večjih projektov tako s strani resornega ministrstva kot tudi s strani ministrstva, pristojnega za finance. Pogost razlog za zaostanke in/ali probleme pri izvedbi projektov je dejstvo, da letni proračun vključuje le majhen delež glede na celotno vrednost novega večletnega projekta. Veliki projekti morajo imeti ob uvrstitvi v proračun zagotovljene ustrezne vire financiranja, ki bodo zadoščali za prihodnje izdatke projekta do dokončanja in uveljavitve, v nasprotnem jih je že v začetku nesmiselno vključevati v proračun. Ista avtorja predlagata, da naj priloga proračuna prikazuje celotne stroške investicijskih projektov/programov in predviden načrt njihove izvedbe. Vključevanje odobritev za prihodnje obveznosti v proračun zagotavlja učinkovito orodje za prihodnje investicijske izdatke.

Časovna dimenzija postopka priprave proračuna in vključitve projektov v proračun je prikazana v Tabeli 2. Dejstvo je, da se morajo novi investicijski predlogi začeti pripravljati pred procesom priprave proračuna, saj mora biti analiza investicijskih predlogov do začetka priprave proračuna v večji meri že zaključena. Tandberg (2007, str. 16) meni, da se mora projektni predlog začeti pripravljati vsaj osemnajst do štirindvajset mesecev pred načrtovanim obdobjem izvajanja. Obstoječi investicijski predlogi, ki so vključeni v proračun, se morajo letno dopoljevati. Na podlagi v proračun vključenih projektov pa je smiselno izdelati tudi povzetek le-teh in jih prikazati v programu javnih investicij.

Tabela 2: Časovni prikaz postopkov upravljanja proračuna in načrtovanja investicij

Mesec	Upravljanje proračuna	Načrtovanje investicij
	Proračunsko leto (t - 2)	Priprava novih investicijskih projektnih predlogov - načrtovanje projekta in ocene stroškov - analiza stroškov in koristi
Proračunsko leto (t - 1)		
Januar	Tehnična obnovitev MTBF	Dopolnitev ocen stroškov obstoječih investicij
Februar	Makroekonomski okvir	Pregled predlogov novih projektov
Marec	Dopolnitev MTBF	/
April	1. vladna seja - zgornje meje	Odločitev glede projektov za posredovanje vladi
Junij	2. vladna seja - novi predlogi	Zunanje zagotavljanje kakovosti za velike projekte
Avgust	Podroben predlog proračuna na MF	Dopolnitev ocen - novih in obstoječih
September	3. vladna seja - končni predlog	/
Oktober	Predložitev proračuna v parlament	/
December	Sprejemanje proračuna v parlamentu	Podroben načrt izvajanja projektov
Proračunsko leto		
Januar	Izvrševanje proračuna	Izvajanje investicijskih projektov
Julij	Polletno poročanje o izvrševanju proračuna	Dopolnitev ocen
December	Tehnična prilagoditev ob koncu leta	Določitev sredstev za prenos v naslednje leto

Legenda: MTBF = srednjeročni proračunski okvir.

Vir: E. Tandberg, *Budgeting of Public Investments*, 2007, str. 16.

1.2.3 Program javnih investicij in informacijska podpora

Programe javnih investicij že dolgo izdelujejo v državah v razvoju. Na eni strani želijo zagotoviti mehanizem za učinkovitejše upravljanje investicijskih projektov, na drugi strani pa so prevzeli vlogo pri upravljanju financiranja, ko države prejmejo zunanjo finančno pomoč. Schiavo-Campo in Tommasi (1999, str. 6) povzemata, da je program javnih investicij ponavadi vzpostavljen na centralni ravni države za javne investicije, ki se v celoti ali delno financirajo s sredstvi centralne ravni države. V nekaj državah program vključuje tudi investicije javnih podjetij ali lokalnih skupnosti, ki niso financirane s strani države, kar pa je zaradi avtonomije pri upravljanju, ki jo slednja imajo, sporno.

Allen in Tommasi (2001, str. 193–194) na splošno program javnih investicij predstavita z naslednjimi točkami:

- zajema tri- ali štiriletno obdobje, v katerem so letno prikazani vsi izdatki projektov, skupen prikaz izdatkov do dokončanja projektov in celotna vrednost projektov;
- zaradi prilagajanja spremembam v gospodarskem in finančnem okolju se pripravlja letno, v vsakem naslednjem programu javnih investicij se izpusti prvo leto in za podroben prikaz doda naslednje;
- v prvem letu so vključeni projekti, ki se bodo zagotovo izvajali in so v celoti usklajeni s proračunom, v prihodnjih letih pa je pripravljen le okvirni seznam projektov in njihovi ocenjeni stroški, ki morajo biti usklajeni s srednjeročnim fiskalnim okvirom;
- pri projektih, ki so financirani s sredstvi donacij iz tujine, se navadno v prvem letu prikazujejo že odobreni projekti ali pa projekti, ki so že uspešno prestali pogajanja, v

drugem letu so vključeni projekti, ki imajo opredeljen načrt financiranja, v naslednjih letih pa vsi ostali projekti,

- zajeti so projekti iz domačih virov in vsi izdatki, ki so financirani iz zunanjih virov (tudi tisti, ki niso namenjeni investicijam).

Dober program javnih investicij ima veliko medsebojno povezanih lastnosti. Izboljšuje ekonomsko upravljanje, saj zagotavlja, da so strategije makroekonomskega sektorja pretvorjene v programe in projekte. Je podpora pri upravljanju javnih financ, saj vzpostavlja srednjeročno ravnotežje med obveznostmi in viri. Nenazadnje program javnih investicij spodbuja projektni cikel, saj zagotavlja okvir za pripravo, izvedbo in spremljanje projektov in s tem pripomore k večji kakovosti projektov. Pomembna lastnost programa je tudi njegov dolgoročni okvir, saj spodbuja finančno načrtovanje izven enoletnega proračunskega obdobja in s tem predstavlja orodje za dolgoročno načrtovanje vseh - ne le investicijskih izdatkov, ki jih želimo spremljati na dolgi rok (Schiavo-Campo & Tommasi, 1999, str. 3).

Obstajajo številne potencialne slabosti programa javnih investicij, ki so najtežji del večletnega načrtovanja izdatkov programov. Investicijska poraba je velikokrat predmet močnih političnih pritiskov in je v večji meri kot tekoča proračunska poraba priložnost za korupcijo. Priprava investicijskih programov zahteva strogo upoštevanje postopkov in visoko stopnjo tehnično-strokovnega znanja. Obstaja verjetnost, da se projekti v kasnejših letih načrtujejo brez ustreznih analiz in njihove podrobne proučitve, zato program javnih investicij lahko postane neverodostojen, to je »spisek želja«³. V postopku priprave programa javnih investicij se pogosto pregledujejo posamezni projekti, brez njihove umestitve v prioritete vladnih politik in v srednjeročni fiskalni okvir. Nekatere tranzicijske države pripravljajo program javnih investicij s številnimi manjšimi projekti, medtem ko so projekti pomembnih vrednosti le grobo ocenjeni (Allen & Tommasi, 2001, str. 193–194).

Za uspešno načrtovanje programa javnih investicij je nujna ustrezna informacijska podpora. Informacijski sistemi za finančno upravljanje zagotavljajo nosilec odločanja in upravljavcem javnega sektorja podporo pri nadzoru skupne porabe in primanjkljaja, določitvi strateških prednostnih izdatkov med politikami, programi in projekti, s katerimi se dosegajo alokacijska učinkovitost in pravičnost ter boljši rabi proračunskih virov, to je doseganju rezultatov in učinkov z najnižjimi možnimi stroški.

V postopku priprave proračuna mora informacijski sistem podpirati pripravo in sprejemanje proračuna. Sistem za pripravo proračuna prejme podrobne podatke o tekočih in načrtovanih programih in projektih iz različnih resornih ministrstev, jih združi in pripravi dokumente, ki služijo kot osnova za pogajanja med resornimi ministrstvi in ministrstvom, pristojnim za finance. Po dokončni določitvi proračuna s strani vlade sistemi izdelajo odobren finančni

³ Šri Lanka je imela težavo s prekomerno in nerealno načrtovanimi projekti v prihodnjih letih v programu javnih investicij. Vzpostavila je omejitev, da se lahko načrtujejo le projekti s prvim letom v obdobju proračuna, oziroma le tisti projekti, za katere so že na razpolago viri financiranja iz naslova zunanje pomoči. Rezultat omejitve je bil, da so letni načrtovani stroški za projekte ob koncu obdobja programa javnih investicij začeli rahlo upadati (Schiavo-Campo & Tommasi, 1999, str. 9).

načrt proračunskih odhodkov. Sistemi beležijo in vzdržujejo evidenco proračunskih predlogov in ocene odhodkov vseh vladnih resorjev ter evidenco vseh sprememb v času priprave proračuna, odobritev in spremembe procesa. Za pomoč pri vrednotenju predlogov proračuna mora biti v sistemu omogočen dostop do različnih osnovnih podatkov iz ustreznih podatkovnih zbirk preteklega leta (o številu zaposlenih, vzdrževanju in drugih operativnih stroških). Pregled investicijskih izdatkov zahteva podatke o statusih (fizičnih in finančnih) s strani vlade odobrenih projektov. Sisteme za pripravo proračuna je treba dopolniti z orodji (kot so tista za analizo stroškov in koristi, vrednotenje in merjenje uspešnosti), ki so v pomoč osrednjim in sektorskim institucijam pri odločanju med alternativnimi predlogi programov (Hashim & Allan, 1999, str. 6).

Sicer pa je informacijski sistem za pripravo proračuna tesno povezan s sistemi za izvrševanje proračuna in za fiskalno poročanje, ki so tudi osrednji in najpomembnejši informacijski sistemi za podporo finančnega upravljanja javnih izdatkov. Sistemi podpirajo izvajanje procesov, povezanih z izvrševanjem proračuna, spremljanjem in nadzorom, ter omogočijo prikaz dejanskega stanja izdatkov za projekte v izvajanju. Ti sistemi so namenjeni tudi spremljanju in vrednotenju celotnih procesov izvajanja proračuna in zagotavljajo potrebna fiskalna poročila. Hkrati zagotovijo koristne finančne informacije v resornih ministrstvih in jim omogočajo boljše upravljanje svojih programov dela. Sistemi predstavljajo temeljni vladni računovodski sistem, ki zagotavlja podatke o odobrenih proračunskih sredstvih v proračunu (investicije in tekoče obveznosti), virih financiranja za programe in projekte, transferjev iz proračuna in dodatno alokacijo ter sprostitev proračunskih sredstev v danem letu (ibid., str. 6).

1.2.4 Projekti in projektni cikel

Projekt je ekonomsko nedeljiva celota aktivnosti, ki izpolnjujejo natančno določeno (tehnično-tehnološko) funkcijo in imajo jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. Projekt ima vnaprej določeno trajanje, ki je omejeno z datumom začetka in konca. Gittinger (1984) definira projekt kot sklop dejavnosti z določenim namenom, kjer se sredstva trošijo za doseg določenih ciljev oziroma koristi. Projekti pogosto sestavljajo večji, manj podrobno opredeljen program, ki ga je treba ločevati od drugih programov, ki so v proračunu. Priročnik definira program kot niz različnih, vendar medsebojno usklajenih projektov, kjer so cilji opredeljeni v okviru skupnega namena (politike), ima določeno vrednost in opredeljene časovne mejnike (Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004, str. 123). Celoten program lahko definiramo kot en projekt, vendar je ustrežnejše spremljati projekte kot manjše enote, ki so ekonomsko, tehnično in administrativno boljše izvedljivi. Obstaja namreč nevarnost, da bodo visoki donosi enega projekta zakrili nizke donose drugih projektov (Gittinger, 1984). Projekti so lahko medsebojno izključujoči ali medsebojno odvisni. Slednje je potrebno ocenjevati kot celoto.

Gittinger (1984) omenja številne prednosti, ki jih prinaša oblikovanje projektov pri razvojnem načrtovanju. Oblika projekta namreč omogoča vzpostavitev okvira za analize. Nobena druga

alternativa ne more biti boljša od podatkov in predvidevanj o prihodnosti, postavljenih s strani številnih strokovnjakov na različnih področjih, ki zberejo informacije, opredelijo natančnost analize in predpostavke, na katerih temelji. Projekt podaja načrtovane izdatke po letih, ki jih lahko odgovorni za zagotavljanje potrebnih sredstev vključijo v svoje načrtovanje. Analiza projekta pokaže učinke predlaganih naložb za posamezne udeležence ali družbo kot celoto. Tvorba predlagane investicije v obliko projekta omogoča boljši vpogled v nastale upravne in organizacijske probleme. Projekt spodbuja tudi zavestno in sistematično proučevanje alternativ. Vplivi predlaganega projekta na nacionalni dohodek in drugi cilji projekta se enostavneje primerjajo z učinki projektov iz drugih sektorjev ali drugimi projekti v okviru istega sektorja.

Pri oblikovanju projekta obstajajo tudi omejitve. Rezultate je treba razlagati s previdnostjo, kakovost analize projekta je odvisna od uporabljenih podatkov in napovedi stroškov ter koristi. Neupoštevanje spreminjajočega tehničnega okolja lahko vpliva na rezultate analize. Večje kot so razlike med alternativnimi projekti, težja je njihova primerjava. Projekti se načrtujejo v političnem okolju, kjer se mora ravnovesje poiskati v okviru velikokrat nasprotujočih si ciljev. Ali je nacionalni interes enako kot družbeni interes? Voditelji se morajo odzvati na vse vrste pritiskov in ni nujno, da pridejo do enakih zaključkov projekta kot projektni analitiki (Gittinger, 1984).

Življenje projekta od začetne ideje do njegovega zaključka je prikazano v okviru projektnega cikla. Projektni cikel je zaporedje postopkov, potrebnih za vnaprej določene aktivnosti, s katerimi se projekt opredeli. V okviru faz življenjskega cikla projekta se na podlagi pridobljenih informacij sprejemajo ključne odločitve. Projektni cikel pomeni strukturo, ki zagotavlja, da so udeleženci seznanjeni z dogajanjem na projektu, da se lahko odločajo in vplivajo na njegov potek. Pridobljena spoznanja, znanja in izkušnje so osnova za boljše izvajanje prihodnjih programov ali projektov.

Evropska komisija (v nadaljevanju EK) (European Commission, 2004, str. 20) v povezavi z odločanjem na njeni ravni povzema naslednjih šest faz projektnega cikla (slednje so primerne za razlago vseh projektov v proračunu):

- **načrtovanje:** izbira prioriteten programov, sektorska usmeritev in način financiranja,
- **identifikacija:** odobritev, sprememba ali zavrnitev projektne ideje, glede na relevantnost, to je pomembnost problema, ki ga rešuje predlagani projekt, za identificirano ciljno skupino in širše okolje,
- **oblikovanje:** odobritev, sprememba ali zavrnitev predloga, odločitev o morebitni dodelitvi sredstev za posamezne projekte, osnovni namen te faze je potrditev relevantnosti in izvedljivosti predlagane ideje iz predhodne faze, pripravi se podrobna zasnova projekta (upravljanje, načini usklajevanja, finančni načrt, analiza stroškov in koristi (angl. *Cost-Benefit Analysis*), upravljanje tveganja, spremljanje, ocenjevanje in revizija) ter predlog financiranja za posamezne projekte,

- **izvajanje:** na podlagi napredka na projektu glede doseganja ciljev se sprejme odločitve o nadaljevanju financiranja ali prenehanju podpore,
- **vrednotenje:** pregled projekta glede na cilje, odločitve o spremembi politik, področij prihodnjih programov,
- **revizija:** ocenjevanje dejstev z uporabo ustreznih meril in podajanje sklepnih ugotovitev/predlogov. Odločitve o nadaljevanju, spremembi ali ustavitvi aktivnosti projektov, izterjanje sredstev projektov, sprememba načrtovanja prihodnjih projektov ali sprememba politik.

V okviru projektnega cikla so opredeljene ključne odločitve, zagotovljeni podatki in razdeljene naloge. Faze si sledijo po načelu sosledja in soodvisnosti, šele po zaključku ene faze sledi naslednja. Projektni cikel temelji na preteklih izkušnjah, zato je ob koncu vsakega projekta zelo pomembna njegova sklepna ocena (European Commission, 2004, str. 16). Brigham in Daves (2004, str. 393–394) ocenjujeta, da je naknadna revizija pomemben vidik procesa priprave investicijskega proračuna, saj vključuje primerjavo dejanskih rezultatov s predvidevanimi in pojasnjuje njune razlike. Njen namen je izboljšanje napovedovanja in delovanja ter identificiranje tistih projektov, ki jih je zaradi ekonomske neučinkovitosti potrebno prenehati izvajati.

1.3 Ocenjevanje in izbira projektov

Podjetja se odločajo za investicije z najvišjo donosnostjo, ker želijo, da rezultati projektov presegajo stroške zanje. Pri izbiri investicij mora biti minimalni standard postavljen dovolj visoko, da kompenzira tveganje projekta in oportunitetne stroške izgubljenih donosov alternativnih projektov (Helfert, 2000, str. 296). Ocenjevanje projektov v javnem sektorju je še bolj kompleksna aktivnost. Gittinger (1984) meni, da je pri pripravi in analizi projektov potrebno upoštevati različne vidike: tehnične, organizacijsko-institucionalno upravljaljske, socialne, gospodarske, finančne in ekonomske vidike. Pri tem je zelo pomembno ustrezno tehnično osebje, ki lahko učinkovito deluje le, če ima na razpolago dovolj časa. Pri ugotovljenih slabih upravljaljskih sposobnostih je treba poskrbeti za ustrezno usposabljanje (predvsem) uradnikov srednje ravni. Finančni vidik zajema ugotavljanje finančnih vplivov vseh udeležencev projekta. Z ekonomskega vidika priprave in analiziranja projektov je potrebno upravičiti izvedbo predlaganega projekta, da bo le-ta prispeval k razvoju celotnega gospodarstva in dosegel dovolj visok prispevek, ki bo upravičil porabo redkih virov.

Pri vseh vidikih sta pomembni izvedljivost (da je specifične cilje projekta mogoče učinkovito doseči) in trajnost (da se bodo koristi, ki izhajajo iz projekta, nadaljevale tudi po zaključku). Finančna in ekonomska ocenitev omogočata izbiro tistih projektov, ki bodo najbolj doprinesli k finančnemu oz. družbenoekonomskemu razvoju podjetij, institucij in/ali držav.

1.3.1 Orodja za ocenjevanje upravičenosti javne porabe

Z ekonomsko analizo je treba za posamezne projekte ali programe pridobiti informacije, na podlagi katerih sprejmemo odločitve, ali naj projekt javni sektor sploh izvaja. Potrebno je presoditi, ali bi bil projekt morebiti finančno izvedljiv s strani zasebnih investitorjev, določiti obseg zunanjih učinkov projekta, oceniti vpliv izkrivljenosti politik (angl. *policy distortions*) in tržnih neravnovesij na ekonomske in finančne tokove projekta ter identificirati učinke stroškov in koristi za različne družbene skupine (Belli et al, 2001, str. 3).

Z ustreznimi orodji se omogoči analiza projektov z vidika različnih interesnih skupin (Belli et al, 2001, str. 10):

- države, za zagotovitev prispevka projekta glede na porabljene vire;
- finančnega in proračunskega vidika, za zagotovitev, da bodo izvajalci projektov imeli dovolj virov za zaključitev takih projektov, kot so bili prvotno zasnovani;
- ljudi, na katere bodo projekti imeli največji učinek, za zagotovitev takšne distribucije stroškov in koristi, ki bodo za družbo še sprejemljivi.

Za ocenjevanje projektov obstajajo številna orodja za presojo upravičenosti projektov: analiza stroškov in koristi, analiza stroškovne učinkovitosti, multikriterijska analiza, analiza vplivov, analiza tveganja, vsebinska analiza, analiza občutljivosti in podobno. V nadaljevanju v kratkem predstavljam najpogostejšo metodo, to je analizo stroškov in koristi.

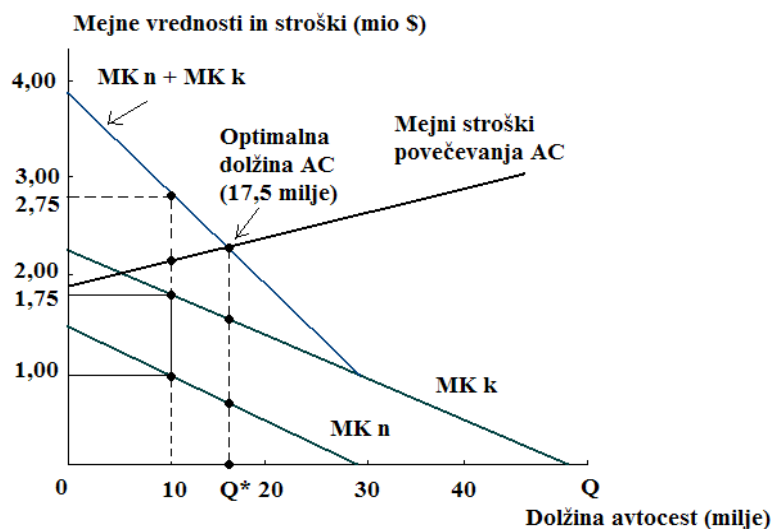
1.3.2 Analiza stroškov in koristi

Temeljna teoretična osnova analize stroškov in koristi je definiranje koristi kot povečanje človeške blaginje in stroškov kot zmanjševanje človeške blaginje. Projekt ali politika sta sprejemljiva, kadar družbene koristi presegajo družbene stroške, pri čemer je družba vsota posameznikov. Geografsko je analiza stroškov in koristi lahko vezana na narod, a je lahko uporabljena za analizo širših dimenzij. Konceptualno lahko vsak javni izdatek obravnavamo kot projekt, ki ima svoje družbeno in ekonomsko opravičilo (ali neopravičilo), vendar pa v proračunski praksi vsakega izdatka (npr. materialnih stroškov) ne obravnavamo kot projekt, za katerega je potrebno narediti analizo stroškov in koristi, ampak največkrat implicitno predpostavljamo, da ima izdatek svojo ekonomsko ali družbeno upravičenost. Pri večjih javnih izdatkih, predvsem pri investicijah, pa je formalna analiza stroškov in koristi v obliki projekta neizogibna.

Primer uporabe stroškov in koristi lahko ponazorim s Sliko 3, ki jo povzemam po ameriških ekonomistih Samuelsonu in Marksu. Vprašanje, ali je smiselno zgraditi avtocesto, lahko dopolnim tudi z vprašanjem o optimalni dolžini avtocestnega odseka. Na abscisni osi je prikazana dolžina avtocest (v miljah), ki jih lahko zgradimo. Krivulja mejnih stroškov prikazuje mejne stroške izgradnje dodatne enote avtoceste (v milijonih dolarjev na miljo izgradnje). Slika prikazuje tudi povpraševanje dveh različnih skupin uporabnikov te avtoceste.

Komercialni uporabniki so poslovna tovorna vozila, kombiji in podobno, nekomercialni uporabniki pa so »navadni« vozniki. Vsaka krivulja povpraševanja meri mejne koristi skupine za večje število potovanj, ki jih zagotavlja dodatna enota (milja) avtoceste. Ko obe krivulji mejne koristnosti seštejem, dobim skupno krivuljo mejne koristnosti.

Slika 3: Optimalni učinek javne dobrine - izgradnje avtocest



Legenda: Mk n =mejne koristi nekomercialnih uporabnikov, Mk k =mejne koristi komercialnih uporabnikov, AC=avtocesta.

Vir: W. F. Samuelson, G. S. Marks, *Managerial Economics*, 2006, str. 600.

Iz Slike 3 lahko razberem, da bi pomenila izgradnja desetih milj dolge avtoceste za komercialne uporabnike 1,75 milijonov dolarjev mejne koristi na miljo, za nekomercialne uporabnike pa 1 milijon dolarjev mejne koristi na miljo. Potovanja obeh uporabnikov hkrati niso izključujoča, zato je skupna mejna koristnost 2,75 milijonov dolarjev mejne koristi na miljo. Na podlagi teh dejstev ugotovim, da je optimalna dolžina avtoceste 17,5 milje, ker se pri tej količini izenačijo mejne koristi vseh uporabnikov avtoceste z mejnimi stroški izgradnje avtoceste. Izgradnja dolžine avtoceste v dolžini 17,5 milj hkrati predstavlja tudi maksimalno družbeno neto korist. Samuelson in Marks (2006, str. 599) tudi argumentirata, da morajo biti avtoceste za doseganje maksimalne uporabe brezplačne, to je brez cestnin, s katerimi vlada pridobi sredstva za izgradnje oziroma dobiček, ko se izposojeno posojilo že v celoti povrne. Prepričana sta, da cestnine zmanjšujejo uporabo cest in so zato ekonomsko neučinkovite.

Stroški in koristi iz naslova večletnega projekta nastajajo več let in jih je potrebno na sedanji trenutek pretvoriti z diskontiranjem⁴. Za projekte zasebnega sektorja se uporablja diskontna

⁴ Diskontiranje se upošteva pri izračunu neto sedanje vrednosti in interne stopnje donosnosti, ki sta kriterija za odločanje o investicijah. Neto sedanja vrednost je razlika med diskontiranim tokom vseh prilivov in diskontiranim tokom vseh odlivov neke investicije ali vsota diskontiranih neto prilivov iz finančnega toka investicije. Investicija se sprejme, če je ta vrednost večja od nič, hkrati se lahko izbere tudi najugodnejši projekt med alternativnimi variantami. Pri interni stopnji donosnosti se išče tista diskontna stopnja, z uporabo katere je neto sedanja vrednost enaka nič oziroma pri kateri se sedanja vrednost prilivov in sedanja vrednost odlivov izenačita. Kot investicijski kriterij se uporablja tako, da se primerja z individualno diskontno stopnjo. Projekt je

stopnja, ki odraža obrestno mero za sposojena sredstva, in bi jo plačal investitor projekta. Pri javnih projektih določi diskontno stopnjo država. V primeru prenizko določene diskontne stopnje se sprejemajo družbeno neučinkoviti projekti, v primeru previsoko določene stopnje pa izpadejo družbeno učinkoviti projekti. Še posebej pomembna je višina diskontne stopnje pri dolgoročnih projektih, saj se z visoko diskontno stopnjo podcenijo končni stroški in z njimi obremenimo prihodnje generacije (Kranjec, 2003, str. 277). EK (European Commission, 2008, str. 55) za obdobje 2007–2013 predlaga uporabo družbene diskontne stopnje 5,5 % za kohezijske države in 3,5 % za druge države. Izračun je bil izdelan na podlagi potencialne dolgoročne rasti in drugih parametrov. Višja stopnja za kohezijske države odraža potrebo teh regij po investiranju ob višji stopnji donosnosti, da bi dosegli višjo stopnjo rasti od povprečja območja EU.

Posebnost pri vrednotenju stroškov in koristi za javne investicije je upoštevanje prisojenih cen, s katerimi se vrednotijo stroški in koristi takrat, ko so cene na trgu deformirane ali jih ni. Pri ocenjevanju javnih investicij obstajajo še mnoge druge posebnosti, ki jih zaradi omejitvev dela podrobneje ne predstavljam.

1.3.3 Drugi pristopi ocenjevanja projektov

Čeprav je analiza stroškov in koristi najpogostejša tehnika za ocenjevanje projektov in se za vse večje projekte pri dodelitvi sredstev evropskih skladov zahteva njeno izdelavo, se za njeno dopolnitev uporabljajo tudi druge vrste analiz. Vsak projekt je unikatni, temu primerno je treba pristopiti tudi k njegovemu izračunu upravičenosti. Metoda stroškovne učinkovitosti (angl. *cost effectiveness analysis*), pri kateri primerjamo alternative projektov z enakimi koristmi, vendar z različnimi stroški, se uporablja predvsem v primerih, ko je težko določiti vrednosti koristi (na primer izboljšanje pismenosti učencev). EK (European Commission, 2008, str. 64) navaja, da ta metoda rešuje problem optimizacije virov ponavadi na dva načina, kot maksimiranje učinka projekta v merilu učinkovitosti projekta z danim proračunom in podanimi alternativami ali z dano stopnjo učinkovitosti projekta, ki mora biti dosežena z minimalnimi stroški. Pri multikriterijski analizi (angl. *multicriteria analysis*) se zajamejo številni cilji, ki jih ni mogoče ovrednotiti s prisojnimi cenami ali s koristmi, vsakemu cilju se določi utež tako, da jih je mogoče izmeriti. Vsako orodje ima svoje značilnosti in se uporablja za projekte z določenimi lastnostmi. Orodja se uporabljajo za identifikacijo projektov z najugodnejšimi rezultati, ki omogočijo odločitve, s katerimi se dosegajo najučinkovitejše alokacije virov.

Vsak projekt je izpostavljen tudi določenemu tveganju. Olden (2005, str. 7) navaja več vrst tveganja: tveganje povpraševanja, tveganje izgradnje, politično tveganje in fiskalno tveganje. Računanje tveganja in negotovosti je pomemben del ocenjevanja projektov.

finančno in ekonomsko upravičen, če je interna stopnja donosnosti večja od individualne diskontne stopnje, med večjim številom naložbenih možnosti pa je ustrezna tista z najvišjo interno stopnjo.

1.4 Spremljanje in vrednotenje rezultatov

Spremljanje in vrednotenje sta ključna dejavnika pri zagotavljanju kakovostnega in preudarnega izvajanja programov v proračunu. Kažeta smernice za spremembo programov in nudita izhodišča za programiranje novih razvojnih aktivnosti. Spreminjajoče se proračunsko okolje vpliva tudi na možnosti spremljanja in vrednotenja javnih investicij. Razvoj programskih in k rezultatom usmerjenih proračunskih sistemov, ki usmerjajo k učinkom in rezultatom, je zameglil definicije javnih investicij. V svojih programih vlade vedno bolj pospešujejo povezovanje proračunov za investicije in investicijsko vzdrževanje. Pri proračunskih sistemih se vedno bolj beleži premik k srednjeročnemu proračunskemu načrtovanju, pri čemer se srednjeročna proračunski okvir in okvir izdatkov vedno bolj uporabljata za načrtovanje letnega proračunskega procesa. Države so različno uspešne pri vzpostavitvi takšnega sistema. Na spremljanje in vrednotenje javnih investicij v državah vpliva tudi njihova različna definicija izdatkov za investicije.

1.4.1 Proces spremljanja

Spremljanje (angl. *monitoring*) je stalni proces rednega zbiranja podatkov o sredstvih, učinkih, rezultatih in vplivih izvajanja projekta/programa, s katerim se ugotavlja napredek projekta in zaznavanje odstopanj od vnaprej zastavljenih ciljev. Je integralen del učinkovitega in uspešnega upravljanja s projekti. Spremljanje se izvaja s pomočjo zbiranja in analiziranja fizičnih in finančnih podatkov oziroma kazalnikov. Slovenski računovodski standardi 2001 opredeljujejo kazalnik kot relativno število, dobljeno s primerjavo dveh velikosti, ki ima spoznavno moč in ki omogoča oblikovati sodbo o poslovanju. Ustrezno izbrani in utemeljeni kazalniki zagotavljajo potrebno sporočilnost za uveljavitev komplementarnih družbenih instrumentov in ukrepanja s finančnimi izravnanimi, z davčnimi olajšavami ali drugimi spodbujevalnimi (investicijskimi) oblikami pomoči.

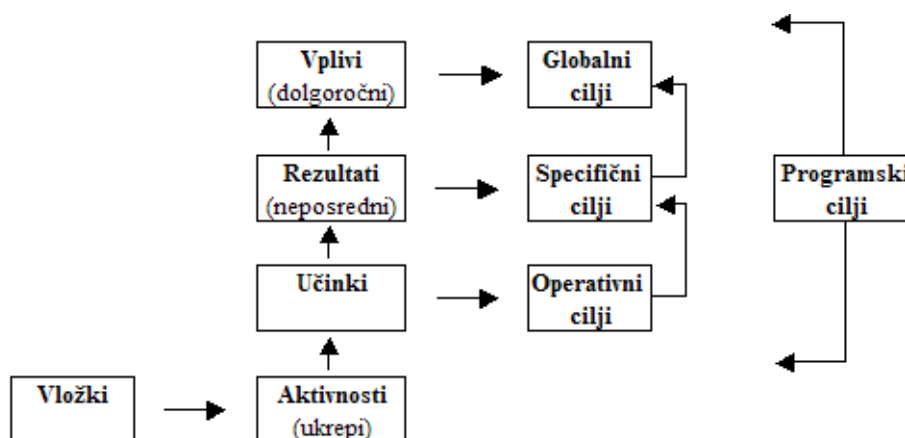
Olden (2005, str. 5) opozarja na težave, ki jih povzroča (ne)strinjanje glede skupnih kazalnikov, s katerimi vrednotimo javne investicije v različnih gospodarskih sektorjih. Največji problem je najti način za primerjavo rezultatov med različnimi sektorji. Tudi Andoljšek (Klun, Pevcin, Andoljšek & Aristovnik, 2005, str. 98–99) v zvezi s kazalniki med institucijami javnega sektorja navaja problem neprimerljivosti. Dejavnosti institucij so zelo različne, zbiranje podatkov slabo in nestandardizirano, poleg tega pa je delovanje pod vplivom politike. Dodatne težave pri uporabi kazalnikov delovanja v javnem sektorju so:

- delovanje javnega sektorja je pod močnim vplivom vlade;
- obstaja velika negotovost glede ciljev, ker le-ti niso jasni, so splošni, nenatančni in ambiciozne predstavitve poslanstva posamezne institucije;
- cilji se ne dopolnjujejo, lahko so si celo nasprotujoči, težko je določiti povezanost med posamezno dejavnostjo in njenim vplivom na dogajanje v družbi;
- nepopolne informacije, predvsem neupoštevanje mnenja uporabnikov storitev javnega sektorja, ne kažejo realne situacije;

- institucionalna struktura organizacij javnega sektorja ne omogoča neposredne odgovornosti in dolžnosti.

Sistem spremljanja je organiziran v skladu z logiko programiranja, vendar v obratni smeri, pristop od spodaj navzgor, to je od projekta do programa navzgor. Spremljati je potrebno vsak projekt. Spremljanje poteka po sosedju od aktivnosti proti učinkom, nato proti rezultatom in na koncu do vplivov. V celoti je potrebna skladnost med ravnmi, in sicer na osnovi povezav, kot so prikazane na Sliki 4.

Slika 4: Konceptualna logika programiranja



Vir: J. Nared & M. Ravbar, *Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji*, 2003, str. 74.

1.4.2 Vrednotenje ciljev

Vrednotenje (angl. *evaluation*) je sistematična in objektivna ocena izvajajočih se ali zaključenih projektov, programov ali politik, njihovih načrtov, izvedbe in rezultatov. Namen vrednotenja je določiti ustreznost in izpolnitev zastavljenih ciljev, razvojne učinkovitosti, uspešnosti, učinkov in trajnosti. Vrednotenje mora zagotoviti verodostojne in uporabne informacije, slednje pa omogočajo vključitev pridobljenih izkušenj v proces odločanja.

Učinkovitost (angl. *efficiency*) je sposobnost za izdelavo zelenega učinka, izdelka, itd. z najmanj napora, odhodkov ali odpadki. Merimo jo lahko kot razmerje med številom oziroma vrednostjo storitev in potrošenim delom ali vsemi potrošenimi proizvodnimi dejavniki. Pri uspešnosti (angl. *effectiveness*) se meri izid, to je vizija oz. cilj združbe in ne zgolj proizvodni učinki. Andoljšek (Klun et al, 2005, str. 96) opozarja, da uvajanje konceptov merjenja učinkovitosti in uspešnosti zasebnega sektorja ni neposredno primerno za javni sektor, kar še posebej velja za merjenje uspešnosti, saj ne moremo računati kazalnika rentabilnosti. Hkrati so standardi in pričakovanja glede izidov v javnem sektorju mnogo kompleksnejši. Neprimerna bi bila tudi uporaba zgolj finančnih kazalnikov, saj je potrebno upoštevati še druge vidike (enakost, enakopravnost dostopa do storitev, socialno komponento, povečanje blaginje).

Poznamo dva načina vrednotenja, in sicer od zgoraj navzdol (angl. *top-down*) in od spodaj navzgor (angl. *bottom-up*). Prednosti in slabosti obeh so podane v naslednji Tabeli 3.

Tabela 3: Načini vrednotenja

»Top-down« vrednotenje	»Bottom-up« vrednotenje
Prednosti	
<ul style="list-style-type: none"> - kaže širše učinke projektov (npr. učinek prelivanja) - lažje je pridobivanje podatkov (javni statistični viri) - možno je posploševanje - možnost nadzora z »razdalje« - jasno definirani kazalniki - relativno lahka, univerzalna obdelava podatkov - medsebojna primerljivost 	<ul style="list-style-type: none"> - analiza neposrednih učinkov posameznega projekta - podrobni podatki o učinkih (output), ki jih je možno agregirati (in interpretirati) na različne načine - možno agregiranje na posamezne panoge
Pomanjkljivosti	
<ul style="list-style-type: none"> - premajhna »sledljivost« posameznim projektom (ukrepom) - nemogoče je izločiti učinke posameznih programov, ukrepov ali projektov - drag sistem, v kolikor želimo pridobiti ustrezne in ujemajoče ter natančne podatke 	<ul style="list-style-type: none"> - ne kaže učinkov prelivanja - ni možno spremljanje rezultatov in vplivov - večina podatkov je težko dosegljiva - obstajajo možnosti prirojanja podatkov - koristniki v želji po nadaljnjem pridobivanju sredstev olepšujejo učinke

Vir: J. Nared & M. Ravbar, Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji, 2003, str. 78, Preglednica 3.

Velik problem pri vzpostavljanju vrednotenja in pri vrednotenju je, da snovalci razvojnih načrtov pri programiranju ne upoštevajo poglobitvenih načel spremljanja in vrednotenja, kar se odraža v številnih pomanjkljivostih tako pri opredeljevanju ciljev kot pri izbiri kazalnikov za sledenje posameznemu cilju. Težave povzročajo tudi zbiranje oziroma pridobivanje zanesljivih podatkov, še posebej ko vir ni javen, saj je te podatke težko pridobiti, obenem so nezanesljivi, pri javnih virih pa je problem časovni zamik pridobljenih podatkov. Poznamo predhodno, vmesno in zaključno vrednotenje. Predhodno vrednotenje je interaktivni proces, ki daje strokovno oceno o že pripravljenih načrtovanih programih in politiki ter priporočila za njuno izboljšanje. Sestavljeno je iz SWOT analize, predhodne ocene usklajenosti med strategijo in izbranimi cilji ter analize pričakovanih vplivov načrtovanih aktivnosti (Nared & Ravbar, 2003, str. 80–82).

V okviru predhodnega vrednotenja je med drugim potrebno proučiti primernost zastavljenih projektov in njihovega spremljanja ter sodelovati pri snovanju kriterijev za njihov izbor. Potrebno je tudi oceniti, ali so predvideni rezultati tolikšni, da opravičujejo porabo javnih sredstev, in ali je iste cilje mogoče doseči z manjšo porabo sredstev. Vmesno vrednotenje je namenjeno preverjanju poteka implementacije in ustreznosti zastavljenega sistema spremljanja ter je sredstvo za izboljšanje kakovosti in primernosti programiranja. Zaključno vrednotenje zaokroži izvajanje programa. Njegov namen je utemeljiti porabo virov in poročati o uspešnosti in učinkovitosti intervencij ter o obsegu, do katerega so bili pričakovani cilji doseženi. Osnovni pristop pri zaključnem vrednotenju je ugotavljanje razmerja med porabljenimi sredstvi in pridobljenimi koristmi, kar služi za oceno smotrnosti porabe javnih sredstev (Nared & Ravbar, 2003, str. 80–82).

1.4.3 Spremljanje in vrednotenje programa javnih investicij

Olden (2005, str. 3) opredeljuje institucije, ki spremljajo in vrednotijo javne investicije v posameznih državah. To so oblasti za centralno načrtovanje, večinoma je to združeno v Ministrstvu za finance in načrtovanje, ponekod pa sta za obe področji ločeni ministrstvi. Za nadzor nad investicijami so odgovorna tudi posamezna resorna ministrstva in vladne službe. Vrhovna revizijska institucija je parlament, ki opravlja tudi revizijsko in zakonodajno nadzorno vlogo.

Olden (2005, str. 4–5) pri procesu spremljanja in vrednotenja poudarja nujnost povezovanja s proračunskim procesom. Spremljanje in vrednotenje pri k rezultatom usmerjenih proračunskih sistemih poudarja predvsem merjenje učinkovitosti in uspešnosti vseh izdatkov (vključno z investicijami), pomembna pa je tudi stroškovna učinkovitost (angl. *value for money*). Sedaj večina sistemov spremljanja in vrednotenja temelji na projektih, potrebni so tudi sistemi za merjenje skupnih rezultatov investicijskih izdatkov pri doseganju vladnih ciljev. Ena izmed možnosti za doseg slednjega je vzpostavitev centraliziranega sistema za spremljanje in vrednotenje rezultatov investicij. Pri tem je treba oceniti rezultate investicijskih projektov skladno z razporeditvijo redkih virov - optimalna razporeditev redkih virov bo takrat, ko le-ti dosegajo maksimalno učinkovitost.

Opravljanje centraliziranega spremljanja in vrednotenja namreč omogoča ocenitev projektov med različnimi sektorji, kar daje možnost ukinitve projektov s slabimi rezultati in podpore drugih konkurenčnih projektov, za katere obstaja verjetnost, da bodo dosegli vladne cilje. Tak sistem bi bil v pomoč načrtovalcem proračuna in ustvarjalcem politike pri alokacijskih odločitvah med procesom priprave proračuna. Centraliziran pregled doseganja rezultatov javnih investicij pa ne omogoča le primerjave rezultatov med, ampak tudi znotraj posameznih gospodarskih sektorjev. Centralizirane enote bi primerjale rezultate iz nalog spremljanja in vrednotenja, ki temeljijo na standardiziranih kriterijih in jih sestavijo oblasti centralnega načrtovanja proračuna. Nadzor, spremljanje in vrednotenje posameznih projektov bi izvajale nadzorne agencije in resorna ministrstva. Centralizirane enote za spremljanje in vrednotenje bi z rednimi, ponavljajočimi aktivnostmi ocenjevale in poročale glede doseganja skupnih vladnih investicijskih rezultatov, lahko bi merile tudi fiskalno tveganje in makroekonomske rezultate iz naslova investicij (Olden, 2005, str. 4–5).

2 IZKUŠNJE IZBRANIH DRŽAV Z UPRAVLJANJEM JAVNIH INVESTICIJ

Poglavje o praksi upravljanja z investicijami v različnih državah je potrebno obravnavati s pridržkom. Glavno oviro za izbor držav in njihovo neposredno primerjavo predstavljajo sekundarni viri literature, ki se objavljajo z zamikom, raziskave zajemajo različna obdobja, zaradi spreminjajočega se okolja in pospešenega uvajanja številnih reform pri upravljanju javnih izdatkov pa so v praksi predmet nenehnih dopolnitev. Za vse izbrane države niso na voljo vsi zeleni podatki, ponekod pa je predstavljena praksa ali institucionalna ureditev dodatno vključenih držav, ki se je preprosto ne sme prezreti. Vsaka država ima svoje

značilnosti, ki so posledica poteka zgodovinskih dogodkov, kar se odraža tudi pri upravljanju javnih izdatkov. Države se razlikujejo tudi po velikosti, razvitosti in obsegu javnih financ. Sistem, s katerim se upravljajo javni izdatki, je odvisen tudi od obsega sredstev, ki ga le-ta zajema. Načeloma morajo večji obseg sredstev podpreti sistemi, ki so bolj sistematični in transparentni. Vsake dobre prakse (na primer velike uspešne države) ne moremo neposredno prenesti na Slovenijo, ki se po številu prebivalcev lahko primerja kvečjemu z enim izmed večjih mest te države. V ta namen v izhodišču podajam osnovne podatke izbranih držav, nato pa izbrane vsebine iz področja javnih investicij ali pa področij, ki se tesno povezujejo z javnimi investicijami, za katere ocenjujem, da so bistvene za doseg ciljev magistrskega dela. Izbrane države so: Brazilija, Čile, Irska, Kanada, Latvija, Moldavija, Norveška, Poljska, Slovaška, Slovenija, Španija in Velika Britanija, ponekod pa zaradi celote v EU integriranih držav prikazujem izbrane in razpoložljive podatke za petindvajset držav EU.

2.1 Pregled osnovnih podatkov izbranih držav

Z javnimi investicijami države skrbijo za prometno, vodno, kmetijsko, okoljsko, zdravstveno in drugo infrastrukturo. Večja površina države verjetno zahteva več javnega investiranja za vzdrževanje normalnih pogojev za življenje. Število prebivalcev države in poseljenost v povezavi z investicijami teoretično vpliva na dvoje. Na eni strani več prebivalcev pomeni večji obseg pobranih davkov, torej več razpoložljivih sredstev za proračun in investicije. Od geografskega stanja in poseljenosti države je odvisno, koliko je potrebno investirati za preprečevanje naravnih nesreč, hitrejša potovanja in podobno. Manj kot je zahtevno investiranje v infrastrukturo, več ostane za investicije v človeški kapital in raziskovanje ter razvoj, ki sta temeljna dejavnika za generiranje gospodarske rasti. Javne investicije niso zastoj imenovane razvojne investicije, saj z vzdrževanjem javne infrastrukture prebivalstvu omogočamo kvalitetnejše življenje, eden izmed pokazateljev slednjega je tudi pričakovana življenjska doba. Opisane osnovne in izbrane ekonomske podatke za izbrane države prikazujem v Tabeli 4.

Slovenija je po površini in po številu prebivalcev najmanjša in najmanj številčna med izbranimi državami. Pričakovana življenjska doba 78 let in 26.784 milijonov ameriških dolarjev BDP na prebivalca nas uvrščata v sredino izbranih držav. Po slednjem kriteriju sta najboljši država Norveška, ki kar 3,5-krat presega Slovenijo, in Irska, ki ima več kot 2-krat boljši rezultat od Slovenije. Najdaljšo pričakovano življenjsko dobo beležijo Španija, Kanada in Norveška. Z vidika deleža bruto investicij v BDP pa je Slovenija v samem vrhu izbranih držav, saj le Latvija in Moldavija dosegata višji delež kot Slovenija. Iz pregleda izbranih in ekonomskih podatkov lahko določim t.i. uspešne države, ki so Norveška, Irska, Velika Britanija, Kanada in Španija.

Tabela 4: Osnovni in izbrani ekonomski podatki držav*

Država	Površina v km ²	Število prebivalcev v mio	Pričakovana življenjska doba (leta)	BDP (nominalni, v mio \$)	BDP/prebivalca v \$	Rast BDP (letna,%)	Inflacija (BDP deflator, letna,%)	Bruto investicije (v% BDP)
Brazilija	8.514.877	190,0	72	1.612.539	8.400	5,4	4,0	18
Čile	756.626	16,6	78	169.458	10.112	5,1	4,9	21
Irska	70.273	4,2	79	281.776	63.178	6,0	2,2	27
Kanada	9.984.670	31,6	80	1.400.091	42.031	2,7	-3,8	23
Latvija	64.589	2,3	71	33.783	14.909	10,3	13,3	37
Moldavija	33.846	4,1	69	6.048	1.665	3,0	15,8	38
Norveška	323.802	4,8	80	449.996	94.359	3,7	1,6	23
Poljska	312.679	38,1	75	526.966	13.823	6,6	3,3	24
Slovaška	49.035	5,3	74	94.957	17.565	10,4	1,1	28
Slovenija	20.273	2,0	78	54.613	26.784	6,8	4,1	31
Španija	504.030	46,1	81	1.604.174	35.204	3,8	3,1	31
Velika Britanija	242.900	61,6	79	2.645.593	43.089	3,8	4,9	22

Legenda: * Podatki za leto 2007 oziroma zadnji razpoložljivi podatki.

Vir: The World Bank, World Development Indicators database, 2009 in Wikipedia, 2009.

Podpoglavja v nadaljevanju izhajajo iz osnovnih ciljev upravljanja javnih izdatkov. Alokacija virov in omejitev investicijske porabe sta potrebni za vzdrževanje dolgoročne agregatne fiskalne politike, alokacijsko učinkovitost dosegamo z ustrezno izbiro projektov, na ravni tehnične učinkovitosti pa moramo omogočiti učinkovito in uspešno izvajanje ter upravljanje izbranih projektov, da bodo doseženi želeni rezultati.

2.2 Alokacija virov

2.2.1 Prikaz investicij v proračunu

Administrativni proračun tradicionalno zajema le tekoče izdatke (plače in naloge javnih uslužbencev) in v nekaterih državah menijo, da vanj ne sodijo izdatki za investicije ali dana posojila drugim institucijam za javne investicije. Slednje je prikazano »pod črto« in predstavlja mejo, ki se šteje kot dopustno za financiranje z najemanjem posojil. Tandberg (2007, str. 3) ocenjuje, da so investicijski proračuni pogosto nepopolni/razdrobljeni, najpogostejša oblika razdrobljenosti je, ko se del investicijskega proračuna financira in izvaja zunaj proračuna. Slednje se je pogosto dogajalo pri projektih, ki so bili financirani s strani tujih nepovratnih sredstev in posojil, saj naj bi postopki in spremljanje proračunskih sredstev donatorjem predstavljali nezadostno jamstvo in neučinkovito spremljanje sredstev. Pristop, ko se del investicijskega proračuna izvaja v okviru mehanizmov zunaj državnega proračuna, je pogosto privedel do nadaljnjega poslabšanja proračunskih sistemov, zato se v zadnjih nekaj letih veliko prejemnikov donacij in mednarodnih ustanov trudi, da države vsa nepovratna sredstva in posojilne sklade vključijo v proračunski proces. Tudi v državah v razvoju, kjer so

bili v preteklosti razširjeni ločeni proračuni za tekočo in investicijsko porabo, se vse bolj poslužujejo investicij, integriranih v proračun.

Jacobs (2008, str. 5) ugotavlja, da so rezultati proračunskih sistemov držav z visoko stopnjo povezanosti tekočih in investicijskih odhodkov pozitivni, in sicer so to en (kombiniran) letni proračun in enkratni proces dodelitve proračunskih sredstev, nedvoumne in enotne odgovornosti za pripravo proračuna in njegovo izvajanje v okviru ustreznih institucij javnega sektorja. Nadalje je prednost v proračun integriranih investicij tudi učinkovitejša in celovita raba ocenjevalnih tehnik za investicije ter enoten prikaz proračuna z uporabo klasifikacij in računovodskih sistemov. Nenazadnje je rezultat enotnega proračunskega načrtovanja in postopkov upravljanja tudi izboljšana poraba finančnih sredstev v okviru posameznih proračunskih uporabnikov. Slabost, ko so investicijski proračuni deloma ali v celoti ločeni od izdatkov za tekočo porabo je, da je med različnimi področji proračuna slabše usklajevanje, stopnja financiranja pa samovoljna in neskladna (Tandberg, 2007, str. 3) .

V Tabeli 5 je po skupinah navedenih petindvajset držav EU in preostalih izbranih držav glede na prikaz tekočih in investicijskih izdatkov v njihovem proračunu centralne ravni države, kot je bilo ugotovljeno v raziskavi OECD (OECD Database, Budget Practices and Procedures Survey, 2008).

Tabela 5: Povezava investicijskih in tekočih odhodkov v proračunu

V proračun integrirane investicije		Ločen prikaz investicij -ni povezave		Drugo	
25 EU držav	Ostale izbrane	25 EU držav	Ostale izbrane	25 EU držav	Ostale izbrane
Belgija Bolgarija Ciper Finska Nemčija Madžarska Latvija Litva Nizozemska Poljska Slovaška Španija Švedska	Norveška Moldavija	Avstrija Češka Grčija Irska Italija Luksemburg Malta Portugalska Velika Britanija	Brazilija	Danska Francija Slovenija	Čile Kanada
Skupaj EU: 13 (52 %)	Skupaj vse izbrane: 6 (50 %)	Skupaj EU: 9 (36 %)	Skupaj vse izbrane: 3 (25 %)	Skupaj EU: 3 (12 %)	Skupaj vse izbrane: 3 (25 %)

Vir: OECD Database, Budget Practices and Procedures Survey, 2008.

Polovica držav ima povezan tekoči in investicijski proračun. Meja med obema vrstama izdatkov je namreč poljubna in precej spremenljiva, enotni (večletni) okvir pa vpliva na izboljšano alokacijo virov in boljše upravljalvske odločitve. Ločen proračun, to je delitev na investicijski in neinvesticijski del proračuna, ima kar devet držav vzorca EU in skupaj tri

izbrane države, medtem ko imajo države Danska, Francija, Slovenija, Kanada in Čile investicije načrtovane na poseben način, ki se ga ne da umestiti v prvi dve kategoriji. Iz Tabele 5 je tudi razvidno, da t.i. uspešne države nimajo enotnega prikaza investicijskih izdatkov proračuna.

2.2.2 Večletno načrtovanje

Uspešne države imajo že v izhodišču vzpostavljena večletna fiskalna pravila oziroma so le-ta vezana na obdobje gospodarskega cikla. Države EU večletne izdatke v okviru proračunske dokumentacije zakonodaji predlagajo različno natančno. Kar deset držav jih predloži zgolj na agregatni ravni. Bolgarija, Danska, Luksemburg, Nizozemska in Švedska večletne odhodke za zakonodajo pripravijo na ravni postavk, Irska, Latvija, Slovaška in Velika Britanija pa na ravni ministrstev. Po številu let za prihodnje ocenjene izdatke vodi Nizozemska (pet let), kar petnajst držav beleži izdatke za tri prihodnja leta, osem držav (vključno s Slovenijo) pa za štiri leta. Podrobno so podatki izbranih držav glede srednjeročnega načrtovanja proračuna prikazani v Tabeli 6.

Tabela 6: Srednjeročno proračunsko načrtovanje izbranih držav

Država	Večletni izdatki predloženi zakonodaji	Za koliko let* so le-ti predloženi zakonodaji?	Kako pogosto se večletne ocene posodabljaajo?	Ali so zgornje meje postavljene za več let?	Za koliko let so te meje določene* ?	Zagotavljanje sredstev za financiranje projektov v prihodnjih letih
Brazilija	ne	/	/	/	/	posamezno za vsako leto
Čile	agregatna raven	4	letno	/	/	posamezno za vsako leto
Irska	raven ministrstev	3	letno	ne	/	posamezno za vsako leto
Kanada	raven postavk	3	drugo	drugo	/	posamezno za vsako leto
Latvija	raven ministrstev	3	letno	da - po ministrstvih	3	da - za celotne stroške projektov
Moldavija	agregatna raven	3	letno	da	3	posamezno za vsako leto
Norveška	drugo	4	letno	ne	/	posamezno za vsako leto
Poljska	agregatna raven	3	letno	ne	/	posamezno za vsako leto
Slovaška	raven ministrstev	3	letno	da - po ministrstvih	3	posamezno za vsako leto
Slovenija	agregatna raven	4	letno	da - po ministrstvih	2	da - za celotne stroške projektov
Španija	drugo	3	letno	ne	/	drugo
Velika Britanija	raven ministrstev	3	vsako drugo leto	da - po ministrstvih	3	posamezno za vsako leto

Legenda: * Vključuje prihodnje proračunsko obdobje.

Vir: OECD Database, Budget Practices and Procedures Survey, 2008.

V povezavi s financiranjem večletnih projektov je pomembno dejstvo, kako se zagotavljajo sredstva za njihovo financiranje v prihodnjih letih. Od izbranih 25 EU držav le Belgija, Italija, Latvija in Slovenija odgovarjajo, da se z zakonodajo vnaprej zagotavlja financiranje celotnih stroškov večletnih projektov. Nemčija nima splošnega pravila financiranja prihodnjih let za investicije, saj odloča na podlagi posameznih primerov projektov. Z izjemo Finske, Francije, Madžarske, Nizozemske in Španije, ki imajo določena svoja pravila, ostale države EU

sredstva za projekte zagotavljajo posamično, za vsako leto in do njihovega dokončanja. Financiranje projektov v prihodnjih letih se tudi v večini ostalih izbranih držav izvaja posamično, za vsako leto do njihovega dokončanja.

Ali obstaja povezava med zagotavljanjem sredstev za financiranje projektov v prihodnjih letih in vzpostavljenim proračunskim sistemom, ko so investicije integrirane v proračun? Odgovor je da, saj ima od držav, ki sredstev za financiranje projektov ne zagotavljajo posamezno za vsako leto, kar sedem držav v proračun integrirane investicije (Belgija, Finska, Madžarska, Latvija, Nizozemska in Španija), le Italija ima ločen prikaz investicij, Francija in Slovenija pa sodita v kategorijo drugo.

Povzamem lahko, da uspešne države večletne izdatke predlagajo zakonodaji v sprejem podrobneje od ostalih držav. Sredstva za projekte uspešne države večinoma zagotavljajo posamezno in za vsako leto do dokončanja projektov.

Iz pregleda upravljanja javnih investicij na Irskem, ki ga podaja Ferris (2008, str. 11–14), izhaja, da se je v tej državi v zadnjih dvajsetih letih okvir načrtovanja investicij spremenil iz enoletnega na večletni okvir. Za vsa investicijska področja obstaja petletni plan, ki se letno dopolnjuje, za vsako posamezno leto pa so vzpostavljene zgornje meje investicij. Na področju prometa je zaradi primanjkljaja prometne infrastrukture država vzpostavila kar desetletni plan imenovan »Transport 21«. Ministrstva morajo v okviru svojih proračunov sama zagotavljati sredstva za nepredvidene izdatke oziroma dodatne stroške projektov. V predviden načrt projektov je treba zraven pogodbene cene vključiti še rezervna sredstva za zagotavljanje verjetnih podražitev, sprememb načrtov in ostalih dejavnikov, ki lahko nepredvideno nastanejo v času izgradnje. Ministrstvo za finance postavi pogoje za načrtovanje petletnih investicijskih projektov, in sicer določi stopnjo odgovornosti posameznega resorja: sankcije po splošnih pogojih, dodatni pogoji lokalnega področja ali sektorja, zahteve po upoštevanju smernic za ocenjevanje investicij in sankcije ob neupoštevanju, zahteve iz naslova javno - zasebnega partnerstva ter ustrezno ravnovesje med povečano udeležbo javnih sredstev in uspešnim ter učinkovitim upravljanjem javnega kapitala.

Ministrstvo za finance v Veliki Britaniji izda trileten pregled odhodkov (angl. *spending reviews*), od ministrstev pa zahteva, da pripravijo področne investicijske strategije. Na ta način ima država strateški pregled nad projektnimi predlogi, hkrati pa od ministrstev zahteva pojasnila glede povezav med predlogi in obstoječimi sredstvi ter glede upravljanja in vzdrževanja novih sredstev (Myers & Laursen, 2008, str. 5).

Mnoge države imajo probleme pri določanju verodostojnega in realnega okvira za javne investicije, financirane iz državnega proračuna. Slednje je pogosto posledica pomanjkljivega makroekonomskega in fiskalnega okvira, saj ga njihove šibke institucije ne pripravijo dovolj kakovostno. Omejena proračunska sredstva in posledično negotovost glede zagotovljenih sredstev za investicije ne spodbuja ministrstev k pripravi kakovostnih projektnih predlogov. Obenem je zaradi odsotnosti trde proračunske omejitve težko zagotoviti učinkovito

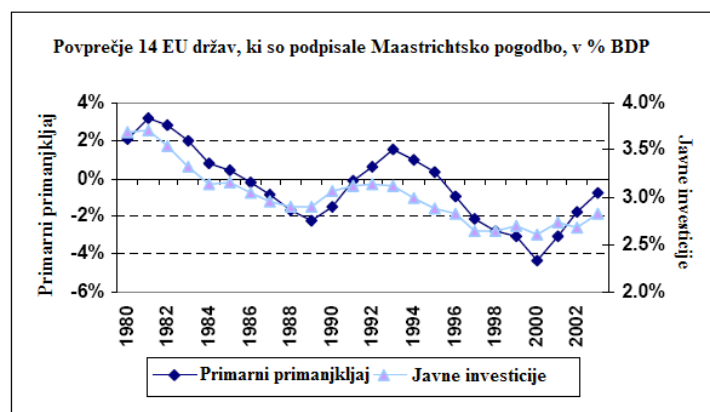
konkurenco med različnimi investicijskimi projekti. V teh državah se proračunske razprave osredotočajo na mejne prilagoditve proračunskih omejitev, ki temeljijo na splošnih ugotovitvah in ne izhajajo iz kakovostnih in prednostnih nalog izhajajoč iz posameznih projektov in programov (Tandberg, 2007, str. 4).

2.2.3 Zniževanje proračunskih sredstev za investicije

Sredstva za javne investicije se znižujejo zaradi različnih razlogov. Servén (2007, str. 4) kot temeljni razlog navaja napačen pristop pri ocenjevanju trdnosti javnih financ, ki poteka na podlagi primanjkljaja denarnih sredstev, kar je praksa finančnih trgov in multilateralnih ustanov. Takšna praksa ne upošteva javnih sredstev, to je prihodnjih dohodkov javnega sektorja in medčasovne dimenzije solventnosti. Posledično države fiskalne programe prilagajajo in nadzirajo s poudarkom na kratkoročni dimenziji, da ustvarijo trenutno najboljše stanje. Tekoči in investicijski odhodki imajo na kratek rok enak učinek, zato se breme fiskalne prilagoditve nesorazmerno nagiba k investicijskim in drugim produktivnim izdatkom javnega sektorja.

Slika 5 prikazuje razmerja primarnega primanjkljaja in javnih investicij glede na BDP za štirinajst EU držav, ki so podpisale Maastrichtsko pogodbo, in sicer za obdobje zadnjih dveh desetletij prejšnjega stoletja. Oba niza imata padajoč trend in sta medsebojno povezana, zana pa se izrazito upadanje javnih investicij po letu 1992, ko je bila podpisana Maastrichtska pogodba.

Slika 5: Fiskalna prilagoditev in javne investicije



Vir: L. Servén, *Fiscal Rules, Public Investment, and Growth*, 2007, str. 4.

Tandberg (2007, str. 3–4) kot razlog za zniževanje proračunskih sredstev za investicije navaja kratkoročne odločitve odgovornih oseb za proračun ob pojavu gospodarskih kriz. V mnogih državah se pri nujnem zniževanju proračunskih odhodkov osredotočajo na srednje in dolgoročne posledice letnih proračunov, kar pa vodi do podcenjevanja sredstev za investicije v proračunu. Izbrani projekti, ki so ponavadi hitro izvedljivi, ne prinašajo nujno najboljših učinkov. Pomembno je le, da so javnosti prepoznavni in politično signalizirajo bodoče

volivce. Projekti, ki prinašajo največ dolgoročnih učinkov, običajno terjajo tudi dolgoročne priprave, analiziranje in izvajanje, kar pa glede na gornje ni politično sprejemljivo.

Nenehno zniževanje sredstev za javne investicije zaradi doseganja fiskalne discipline lahko na drugi strani odraža tudi izboljšanje učinkovitosti javnih investicij, tendence k izboljšavi postopkov javnega naročanja, zmanjševanje stopnje korupcije, kar omogoča isto raven investicij pri nižjih stroških. V kolikor javni in zasebni kapital prestavljata bližnje substitute, se omejevanje javnega sektorja lahko v celoti nadomesti z vstopom zasebnega sektorja brez negativnih vplivov na storitev (Servén, 2007, str. 5–6). Nadomestitev javnih sredstev z zasebnimi je proučeval tudi Tandberg (2007, str. 4). Država mora imeti jasno izoblikovano politiko glede področij in projektov, ki jih naj financirajo javna podjetja ali zasebni sektor, v nasprotnem primeru bo veliko negotovosti glede izbire ustreznih projektov. Tudi javno-zasebno partnerstvo je lahko le izgovor za izogibanje proračunski disciplini, zato je za učinkovito uporabo in ureditev javno-zasebnega partnerstva potrebno predhodno dobro in celovito načrtovati okvir za javne investicije.

2.2.4 Prenos neporabljenih sredstev za investicije v naslednje leto

Pri državnem proračunu načeloma velja, da dodeljene in hkrati neporabljene pravice porabe ob koncu leta propadejo, kljub temu pa nekatere države tak prenos pod posebnimi pogoji omogočajo. Prenos sredstev namenjenim investicijam v državah EU je prikazan v Tabeli 7.

Tabela 7: Pregled prenosa neporabljenih sredstev za investicije petindvajsetih držav EU

Prenos neporabljenih pravic porabe za investicije	Avstrija	Belgija	Bolgarija	Ciper	Česka	Danska	Finska	Francija	Nemčija	Grčija	Madžarska	Irska	Italija	Latvija	Litva	Luksenburg	Malta	Nizozemska	Poljska	Portugalska	Slovaška	Slovenija	Španija	Švedska	V. Britanija	Skupaj	% vzorca
Ni prenosa		1	1	1						1				1									1			6	24
Brez omejitev					1			1										1			1				1	5	20
Z omejitvami	1					1	1		1		1	1	1		1	1			1	1		1		1		13	52
Z odobritvijo zakonodaje	1					1						1														3	12
Z odobritvijo ministrstva za finance	1								1			1					1							1	1	6	24

Vir: OECD Database, Budget Practices and Procedures Survey, 2008.

Največ držav EU (52 %) dovoli prenos iz leta v leto, vendar z omejitvijo. Ob tem Avstrija in Irska hkrati zahtevata odobritev še s strani zakonodajne veje in ministrstva, pristojnega za finance, Nemčija in Švedska pa le s strani ministrstva, pristojnega za finance. Neomejen prenos pravic porabe za investicije v naslednje leto dovoljujejo Češka, Francija, Nizozemska, Slovaška in Velika Britanija. Tudi v ostalih izbranih državah, ki ne spadajo v EU, poznajo prenos neporabljenih pravic porabe za investicije iz leta v leto. Kanada in Čile ga dovolita z omejitvijo in z odobritvijo ministrstva, pristojnega za finance. Z omejitvijo in z odobritvijo zakonodajne veje oblasti se lahko pravice za investicije v prihodnje leto prenašajo na Norveškem, v Braziliji in Moldaviji sredstev ni mogoče prenašati iz leta v leto.

Druga posebnost pri izvrševanju proračuna je vnaprejšnja izposoja prihodnjih pravic porabe. Slednje sicer v državah članicah EU ni praksa, jo pa dovoljujejo Belgija, Bolgarija, Danska, Malta, Švedska in Velika Britanija. Od ostalih izbranih držav slednje odobrava le Kanada.

Uspešne države načeloma dovolijo prenos neporabljenih sredstev za investicije v prihodnja leta, in sicer z odobritvijo ministrstva, pristojnega za finance, medtem ko ni običajno, da bi se lahko prihodnje pravice porabe vnaprej izposojale.

2.2.5 Strateško načrtovanje evropskih projektov na primeru prometne infrastrukture

Ključni vir za navedeno poglavje je analiza upravljanja javnih investicij držav EU, in sicer Poljske, Slovenije, Latvije, Slovaške, Velike Britanije, Irske in Španije, ki sta jo izdelala Myers in Laursen (2008, str. 3–4) za področje prometa. Več kot polovica EU sredstev se namreč namenja financiranju projektov na tem področju. V procesu strateškega načrtovanja, kjer se določi alokacija virov, države EU za infrastrukturne projekte običajno zadostijo obliki, ne pa vsebinskim napotilom, njihov glavni cilj pa je absorpcija sredstev EU.

V državah obstajajo dolgoročni strateški dokumenti, ki podajajo zelo splošne odločitve programiranja. V Latviji je vlada predložila petindvajsetletne dolgoročne razvojne smernice, v Sloveniji pa Resolucijo o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023, vendar oboje predstavlja širšo vizijo vladnih usmeritev. Na Poljskem Državna prometna politika za 2007–2020 za področje prometne politike ne zagotavlja podatkov o konkretnih projektih, njihove ustrezne prioritete in ocenjene stroške, ampak prestavlja celovit popis potreb in opis za izpolnitev le-teh. Na Slovaškem poznajo trileten Načrt javnih del, ki obsega projekte potencialnih javnih gradenj, a brez določenih prioritet in njihove umestitve ter uskladitve v finančni okvir. Resolucija o prometni politiki Slovenije 2006 vsebuje SWOT analizo na področju prometa, zajema železniško, cestno, morsko in letališko infrastrukturo, a ne zagotavlja povezave z realnim finančnim okvirjem.

Konkretnije imajo vzpostavljeno strateško načrtovanje Irska, Velika Britanija in Španija. V Španiji je strateški dokument Strateški načrt prometne infrastrukture za obdobje od 2005 do 2020. Irska je pripravila dokument Nacionalne investicijske prioritete 2000–2006, v katerem je preučila ključne omejitve dolgoročne gospodarske rasti in razvila tiste investicijske prednostne naloge, ki se bodo najboljše odzvale na omejitve ter za vsako področje postavila okvirno raven potrebnih sredstev. V Veliki Britaniji o alokaciji sredstev med glavnimi sektorji odloča vladajoča politična stranka. Ministrstvo za finance ne postavlja dolgoročnih prioritet med sektorji, ima pa ključno vlogo pri koordinaciji politik in pri zagotavljanju visoke stopnje tehničnega svetovanja za politično raven. Irska in Velika Britanija imata v okviru proračuna realno vključene dolgoročne prometne prioritete. Irska ima desetletni prometni program, le-ta predstavlja večjo politično zavezo irske vlade, katerega verodostojnost je povezana z desetletnim, z Ministrstvom za finance usklajenim, investicijskim okvirom. Tudi Velika Britanija ima vzpostavljeno dolgoročno načrtovanje za investicije na področju prometa, in sicer so za prometno ministrstvo podane sedemletne proračunske smernice s strani Ministrstva za

finance. Velika Britanija in Irska poudarjata pomembno vlogo stroškovne učinkovitosti pri javnih investicijah. Čeprav so posebni projekti opisani v področnih strategijah, so v obeh državah še vedno predmet obsežnih analiz stroškov in koristi ter, kadar je primerno, še del poslovne študije primera, ki dokončno potrdi njihove prednosti.

2.3 Analize in izbira projektov

Ustrezni in pravočasni postopki analiziranja in izbiranja projektov nam zagotavljajo, da bodo izbrani najbolj koristni investicijski projekti. Tandberg (2007, str. 4–5) je to področje proučeval v številnih državah in ugotovil, da se struktura in časovni okvir procesa investicijskega načrtovanja pogosto slabo ujemata s srednjeročnim in letnim procesom načrtovanja proračuna. Slednje je velik problem v večini tranzicijskih držav in v državah v razvoju. Pogosto se dogaja, da se investicijski projekti pripravljajo vzporedno s pripravo proračuna, kar pomeni, da bodo odločitve v zvezi z investicijami sprejete na podlagi predhodnih podatkov in ocen ter z visoko stopnjo negotovosti. Nekoordiniran proces načrtovanja investicij in sprejemanja proračuna je znak splošne pomanjkljivosti v proračunskem procesu in neprimernem terminskem načrtu, kar je največkrat glavni vzrok za nerealno pripravo proračuna.

Namen analiz in ocenjevanj projektov je njihovo natančno oblikovanje, preprečiti izvajanje slabo načrtovanih projektov (t.i. »belih slonov«), zagotoviti izvedbo stroškovno učinkovitih projektov, ugotavljanje možnih tveganj in preprečitev le-teh ter nenazadnje tudi spodbujanje transparentnosti. Vsi projekti, ki se financirajo iz državnega proračuna, morajo zato imeti izdelano analizo stroškov in koristi. Kadar bi bila izdelava le-te predraga, se je v začetku smotno osredotočiti predvsem na projekte večjih vrednosti, za ocenjevanje manjših projektov pa uporabiti poenostavljeno metodologijo.

V praksi pa v večini držav v razvoju in v tranzicijskih državah investicijski predlogi niso ustrezno pripravljani in analizirani. Tandberg (2007, str. 5) ugotavlja, da nekatere države sicer vložijo veliko truda v razčlenitev stroškov projektov in v realne terminske okvire izvajanja programov, vendar pa v mnogih državah razčlenitev stroškov ostaja nezadostna. Zraven tega zelo malo držav dosledno pripravi analizo stroškov in koristi, saj je pogosto zgolj formalnost. Zaradi tega je med investicijskim predlogi velika neusklajenost, zaradi razlik v kakovosti analize stroškov in koristi pa ni mogoče izbirati najučinkovitejših projektnih predlogov, še zlasti ne med posameznimi sektorji.

Irska v smernicah za predhodno ocenjevanje projektov (iz leta 2005) za vse investicijske projekte predpisuje proporcionalno ocenjevanje glede na njihovo vrednost. Mejne vrednosti projektov so naslednje:

- pod 0,5 milijona evrov se pripravi enostavna ocenitev (angl. Simple Assessment),
- od 0,5 do 5 milijonov evrov se izdelata enotna ocena (angl. Single Appraisal),
- od 5 do 30 milijonov evrov se pripravi multikriterijska analiza,
- nad 30 milijonov evrov se izdelata analiza stroškov in koristi.

Tudi Južnoafriška Republika ima izdelano klasifikacijo infrastrukturnih oziroma investicijskih projektov in programov na podlagi vrednosti. Loči »mega« projekte ali programe, katerih ocenjena vrednost je večja od R300 milijonov (cca. 30 milijonov evrov) na leto za najmanj tri leta oziroma R900 milijonov (cca. 90 milijonov evrov) celotnih stroškov projekta. V kategorijo »velikih« projektov spadajo tisti, katerih ocenjena vrednost znaša med R50 milijonov (cca. 5 milijonov evrov) in R300 milijonov (cca. 30 milijonov evrov) letno znotraj srednjeročnega okvira izdatkov. Med projekte majhnih vrednosti pa spadajo tisti, katerih ocenjena vrednost je pod R50 milijonov (cca. 5 milijonov evrov) letno. Za mega in velike projekte se zahtevajo najpodrobnejše informacije in priprava ter izdelava študije izvedljivosti, sledi pa tudi strožji nadzor Odbora za javne investicije (je pododbor v okviru priprave srednjeročnega okvira izdatkov). Razlog je zmanjševanje tveganj izvedb posameznih projektov oziroma preprečitev neučinkovite porabe sredstev proračuna (National Treasury, 2007, str. 11–12).

2.3.1 Merila za izbor projektov

Kakovost prakse pri ocenjevanju in izbiri projektov je težko meriti, saj je izbor projektov lahko rezultat procesa ocenjevanja ali politične odločitve. Čeprav je formalno za projekte treba izdelati analizo stroškov in koristi, je vpliv le-te na odločanje nejasen. Tandberg (2007, str. 5) je na primerih držav ugotovil, da so merila za izbor v okviru investicijskih predlogov pogosto nejasna. V odsotnosti verodostojne analize stroškov in koristi projektov ni mogoče izbrati glede na razmerje med stroški in koristmi. Odločitve so pogosto ad-hoc in netransparentne ter dajejo premalo poudarka kakovostnemu načrtovanju in analiziranju projektov, kar zagotovo slabi spodbude za dobro načrtovanje projektov.

Primeri dobre prakse sta Irska in Velika Britanija, saj imata v okviru Ministrstva za finance vzpostavljeno centralno usklajevanje, ki ima v procesu upravljanja javnih investicij odločilno vlogo. Ministrstvo za finance je v Veliki Britaniji močno vključeno v celotno prometno strategijo, v raven njenega načrtovanja in preverjanja. Tako je za cestni sistem, ki je vreden več kot 500 milijonov funtov, potrebno s strani Ministrstva za finance pridobiti posebno dovoljenje. Raven sodelovanja v posebnih projektih na področju prometa je odvisna od obsega in od kompleksnosti financiranja. Irsko Ministrstvo za finance aktivno sodeluje pri vzpostavljanju meril, skladno s katerimi je potrebno ocenjevati projekte, in pri navodilih glede načina upravljanja projektov (Myers & Laursen, 2008, str. 6–7).

V Latviji je ministrstvo, pristojno za promet, vzpostavilo naslednja merila za izbor infrastrukturnih projektov: pripravljenost projekta, skladnost s cilji razvoja prometnega sistema, izdelana mora biti študija izvedljivosti, stopnja nujnosti, vrednost projekta in možnosti za sofinanciranje. Izbira projektov, ki se vrši po korakih, in točkovanje le-teh dajejo pregledne rezultate, kljub vsemu pa merila ne vključujejo neekonomskih sodb (Myers & Laursen, 2008, str. 5–6). Pri izboru projektov, ki se sofinancirajo s sredstvi EU, se pri mnogih državah pojavlja problem, da se ne izbirajo stroškovno najbolj učinkoviti projekti. Države je strah, da bodo EU sredstva izgubila, zato težijo k izboru manj tveganih in že pripravljenih

projektov. Pri izbiri se premalo upošteva tudi ocena tveganja, ki je pogosto le formalnost. V Latviji ima ministrstvo, pristojno za promet aktiven pristop k obvladovanju tveganja, saj so tvegani projekti popisani v registru tveganj, vsakemu projektu pa je dodeljena odgovorna oseba, ki mora sprejeti ukrepe za ublažitev in o tem poročati odboru za obvladovanje tveganja (Myers & Laursen, 2008, str. 6).

2.3.2 Smernice za ocenjevanje in vrednotenje

Odstotna mera, s katero izračunamo sedanjo vrednost prihodnjih denarnih tokov, se imenuje diskontna stopnja⁵. Družbena diskontna stopnja je tista, s katero se z družbenega vidika izrazi ovrednotenje prihodnosti glede na sedanjost.

Belli et al. (2001, str. 222) v priročniku opisuje opredelitev družbene diskontne stopnje, ki mora odražati verjetne donose sredstev pri uporabi sredstev najboljše možne alternative (oportunitetni strošek kapitala ali obrestna mera za investicije) in mejno stopnjo, po kateri bodo varčevalci pripravljene varčevati v državi (stopnja, po kateri vrednost potrošnje na daljše časovno obdobje pada). Mednarodno primerjavo, kako države določajo metodologijo, ki se uporablja v javnem sektorju za ocenjevanje in vrednotenje ter vrednosti diskontnih stopenj povzemajo Spackman (2001, str. 254–256) in Zhuang, Liang, Lin ter Guzman (2007, str. 17), kar je predstavljeno v Tabeli 8.

⁵ V Priročniku za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov (Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004, str. 104) so podani osnovni načini za oceno družbene diskontne stopnje. Tradicionalni način predlaga, da bi morala imeti mejna javna investicija isti donos kakor zasebna, ker se projekti lahko nadomestijo. V alternativnem načinu se uporabi formula, ki je zasnovana na dolgoročni stopnji rasti gospodarstva, in sicer realna družbena diskontna stopnja javnih skladov je enaka elastičnosti družbene blaginje na javne izdatke pomnožena s stopnjo rasti javnih izdatkov, k čemur je prišteta še stopnja notranje časovne preference. Tretja ocena upošteva standardno vrednost diskontne stopnje in zahtevano stopnjo donosnosti na podlagi ciljne realne stopnje rasti. Dolgoročno se realna obrestna mera in stopnja rasti približujeta.

Soglasja glede tega, kateri pristop je najprimernejši za izbiro družbene diskontne stopnje, ni, zato obstaja veliko variant za določitev diskontne stopnje politik v različnih državah. Zhuang, Liang, Lin in Guzman (2007, str. 22–23) povzemajo različne pristope za določitev le-te:

- družbeno stopnjo časovne preference (SRTP) uporablja večina razvitih držav in večina akademskih ter političnih raziskovalcev;
- družbene oportunitetne stroške kapitala (SOC) večinoma uporabljajo države v razvoju;
- tehtano povprečje,
- prisojene cene kapitala (zadnja dva uporablja večina multilateralnih razvojnih bank).

Tabela 8: Ocenjevanje in vrednotenje javnih investicij v različnih državah

Država	Osrednje smernice za ocenjevanje in vrednotenje	Stopnja standardizacije v državi	Diskontna stopnja	Teoretična podlaga za določitev diskontne stopnje
Francija	Ni splošnih smernic, leta 1995 je Odbor glavnega komisariata za načrtovanje pripravil priporočila za ocenjevanje na področju prometa.	Vsak sektor je odgovoren za izdelavo svoje lastne metodologije.	Realna diskontna stopnja je določena od leta 1960, leta 1985 je bila stopnja določena na 8 %, v letu 2005 na 4 %.	Leta 1985 je delovna skupina ocenila, da znašajo stroški kapitala 6 %, vendar je bila stopnja zaradi ravnotežja med javnimi in zasebnimi investicijami določena na 8 %. 2005: SRTP pristop.
Nemčija	Smernice objavlja Ministrstvo za finance na federalni (zvezni) ravni.	Uporablja se na zvezni ravni.	- 1999: 4 % - 2004: 3 %	Stopnja je povprečje stopnje refinanciranja zveznih držav za zadnjih 5 let. Nominalno je 6 %, z odštetim povprečnim deflatorjem BDP (2 %), ki se odšteje, daje 4 %.
Norveška	Vlada daje širša priporočila.	Uradna navodila se dopolnjujejo s specifičnimi ukrepi glede na potrebe v posameznih resorjih.	V letu 1978 je bila postavljena 7 % realna stopnja. Nov predlog je, da se za prisojene cene uporabijo svetovne cene. Od leta 1998 je realna diskontna stopnja 3,5 %.	Podlaga za določitev diskontne stopnje je realna stopnja, po kateri se država zadolžuje.
Velika Britanija	Ministrstvo za finance poda navodila za vsa področja v okviru centralne ravni države.	Uporablja se na ravni centralne države, dopolnitve so v posameznih področjih glede na njihove individualne potrebe.	Realna diskontna stopnja: - 1989: 6 % - 2003: 3,5 %. Za projekte daljše od 30 let je stopnja nižja od 3,5 %.	Družbena časovna preferenčna stopnja in stroški kapitala znašajo od 4-6 %. - SRTP pristop
Kanada	Sekretar zakladniškega odbora izda Priročnik za analizo stroškov in koristi.	Uporablja se v vseh vladnih organizacijah.	Družbena diskontna stopnja je 10 %. V priročniku je leta 1976 predlagana v območju 5-15 %, po reviziji le-tega pa med 8-12 %.	Temelji na oportunitetnih stroških zadolževanja v tujini, predvidenih investicijah v zasebnem sektorju, ali predvideno porabo. SOC pristop.

Vir: M. Spackman, *Public Investment and Discounting in European Union Member States, 2001*, str. 254–256;
J. Zhuang, Z. Liang, T. Lin & F. Guzman, *Theory and Practice in the Choice of Social Discount Rate for Cost-Benefit Analysis: A Survey, 2007*, str. 17, Tabela 4.

V Evropi prihaja do konvergence diskontne stopnje. V Nemčiji je 3 %, v Franciji 4 %, v Italiji 5 %, v Španiji 4–6 % in v Veliki Britaniji 3,5 %. V Veliki Britaniji se za projekte z

življenjsko dobo daljšo od 30 let uporablja nižja diskontna stopnja, in sicer 3,0 % od 31 do 75 let, 2,5 % od 76 do 125 let, 2,0 % od 126 do 200 let, 1,5 % od 201 do 300 let in 1,0 % za projekte z življenjsko dobo več kot 300 let. Na drugi strani so v Aziji na splošno sprejete višje družbene diskontne stopnje. Na Filipinih in v Pakistanu je stopnja 15 % in 12 %, v Indiji 12 %. V Avstraliji je bila leta 1991 določena stopnja 8 %, v Novi Zelandiji pa je diskontna stopnja 10 %. V severni Ameriki je v Kanadi v uporabi diskontna stopnja 10 %, medtem ko je v ZDA 7 % (Zhuang, Liang, Lin & Guzman, 2007, str. 19).

Svetovna banka in Evropska banka za obnovo in razvoj sta prevzeli 10 % zahtevano ekonomsko stopnjo donosa, kar je dokaj visoko, zato se pričakuje, da bodo glavni posojilodajalci dejansko financirali najboljše projekte (Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, 2004, str. 103). Zhuang, Liang, Lin in Guzman (2007, str. 21) predlagajo, da naj države redno preverjajo ustreznost politike postavljene družbene diskontne stopnje, saj se mora le-ta zaradi spreminjajočih se okoliščin na domačem in tujem trgu venomer prilagajati.

2.3.3 Institucionalna ureditev za podporo ocenjevanja in vrednotenja

Institucije, organizacije, agencije in druge formalne oblike, ki nudijo podporo ocenjevanja in vrednotenja, prispevajo k boljšim rezultatom izvajanja javnih investicij. Slednje preverjajo realnost ocen predvidenih stroškov investicij, zaprtost finančne konstrukcije projektov, možnosti obratovanja projekta in ustreznost ocene stroškov vzdrževanja. Javno-investicijske agencije in podobne organizacije morajo biti tesno povezane z Ministrstvom za finance, pripravljati morajo smernice za pripravo projektov, analizo stroškov in koristi ter biti v pomoč pri pregledu projektovnih predlogov in pri zavrnitvi neustreznih, to je takih, ki ne izpolnjujejo tehničnih standardov. Nenazadnje morajo agencije sodelovati tudi pri vrednotenju in analiziranju končanih projektov in s tem zagotoviti, da se morebitne napake pri prihodnjih projektih ne bodo ponovile (Tandberg, 2007, str. 6).

Latvija je leta 2003 ustanovila Latvijsko investicijsko in razvojno agencijo⁶. Glavne naloge agencije so oblikovanje politike javno-zasebnega partnerstva in spodbujanje le-tega, zagotavljanje tehnične podpore ministrstvom v zvezi z mehanizmi financiranja projektov in pri vrednotenju projektov (The Daily Latvia, 2008).

Na Irskem je bila v okviru Ministrstva za finance za potrebe vrednotenja ustanovljena neodvisna enota, ki zagotavlja centralni pregled pri zagotavljanju stroškovne učinkovitosti in revizijo politik, ki se zahtevajo s strani izvajalcev. Vrednotenje se izvaja v celotnem ciklu projekta, je predhodno, medletno, vmesno in naknadno. Na področju prometa pa se spremlja izvajanje dokumenta »Transport 21« s posebno nadzorno skupino, ki je odgovorna za

⁶ Latvijska investicijska in razvojna agencija je bila v letu 2009 s strani Svetovne banke imenovana kot ena izmed desetih najboljših agencij - posrednikov in pospeševalcev investicij. Agencija spodbuja razvoj podjetij, omogoča rast tujih investicij in povečuje konkurenčnost latvijskih podjetnikov na domačem in tujih trgih. Agencija sodeluje tudi pri izvajanju nacionalnih programov, ki spodbujajo izvoz in inovacije, pri pospeševanju javno-zasebnih partnerstev in pri izvajanju državnih funkcij v energetskega sektorju.

zagotovitev ocenjevanja in upravljanja projektov skladno s smernicami Ministrstva za finance. Ministrstvo za promet lahko za posamezne primere najame strokovnjake za neodvisen pregled. Zunanji pregled pred začetkom izvajanja projektov predstavlja orodje za zagotavljanje kakovosti, saj se na ta način poiščejo in odpravijo vzroki za slabo ali nepopolno ocenjevanje projektov (Myers & Laursen, 2008, str. 7–8).

V Veliki Britaniji zunanji pregled velikih projektov poteka po fazah in je pomemben ukrep za nadzor kakovosti (še posebej v začetnih fazah). Vsi veliki investicijski projekti morajo čez standardni centralno vladni proces imenovan »Gateway«. Na področju prometa je agencija za avtoceste v zadnjih nekaj letih vzpostavila šest faz pregleda: **oceno skladnosti projekta s strateškimi usmeritvami, utemeljitev načrtovanih poslovnih rezultatov, pojasnila načrtovanih operativnih aktivnosti za izvedbo projekta, odločitev za začetek projekta, pripravljenost za delovanje in poročilo o delovanju ter realiziranih koristih**. Zanje je značilno, da mora pred prehodom v naslednjo fazo biti potrjena predhodna faza. V procesu pregleda in potrditve posamezne faze z organom, ki je odgovoren za investicijo, sodeluje neodvisna skupina strokovnjakov (Myers & Laursen, 2008, str. 7–8).

2.4 Izvajanje projektov

2.4.1 Izvajanje in spremljanje

V splošnem lahko rečem, da je treba pri ocenjevanju in spremljanju več pozornosti nameniti projektom večjih vrednosti. Na Irskem je posebej pomembno spremljanje tistih projektov, ki so vredni več kot 30 milijonov evrov in skupno vsaj 5 % vseh projektov.

Pri izvajanju in spremljanju projektov za deset EU držav lahko na splošno izpostavimo pomanjkljivosti na področju javnih naročil, računovodskih sistemov, nadzora in netransparentnost postopkov. V okviru javnih naročil bi bilo treba uvesti sodobne tehnike javnih naročil, z večjo delitvijo tveganja med izvajalcem in naročnikom. Računovodski sistemi bi morali biti dopolnjeni tako, da bi podpirali celoten investicijski proces, ne le posamezne elemente projekta. Notranji in zunanji nadzor izvajata le osnovni finančni nadzor nad izvajalci in posameznimi projekti, premalo poudarka pa posvečata sistemom oziroma postopkom z vidika doseganja učinkovitosti ali upravljanja tveganj. Naknadni pregled projektov z vidika učinkovitosti in uspešnosti je slab, saj ni pregleda o doseganju koristi projektov. Uspešnost projektov je običajno opredeljena v okviru tehničnih standardov. Nobena država tudi ne najema zunanjih organizacij za preglede in sistematično ocenjevanje celovitega obvladovanja postopkov. Z vidika transparentnosti rezultatov projektov se zadeve izboljšujejo, znane so informacije o letnih izdatkih proračuna, pomanjkljiv pa je naknadni pregled oziroma primerjava med izhodiščnimi in dejanskimi - celotnimi vrednostmi projektov (Myers & Laursen, 2008, str. 8–9).

Velika Britanija in Irska se pri ocenjevanju investicijskih projektov in v procesu načrtovanja osredotočata na učinkovite strategije javnih naročil, kar omejuje tveganje za javni sektor in

zagotovi maksimalno stroškovno učinkovitost. V Veliki Britaniji se izvajalca vključi v procese kmalu po zaključeni odobritvi procesa načrtovanja. O višini stroškov se dogovori pred začetkom izgradnje, podrobno pa se dogovori glede ureditve morebitnih poznejših dodatnih stroškov ali prihrankov. V primeru, da stroški za več kot 10 % presegajo prvotno odobreni znesek, morata Ministrstvo za finance in resorno ministrstvo znova oceniti projekt. Vsa odstopanja od ciljnih stroškov se razdelijo med agencijo in pogodbenimi partnerji na podlagi dogovora, ki je sklenjen glede na predhodno podrobno analizo o delitvi tveganja.

Irska si prizadeva, da izvajalci izvedejo projekte pravočasno in v dogovorjenih finančnih okvirih. Na področju prometa se vedno bolj opirajo na naročila *Design and Build*, kjer en izvajalec za dogovorjeno ceno v okviru ene pogodbe opravlja storitve načrtovanja in izgradnje. V pogodbi je opredeljena tudi delitev tveganja (Myers & Laursen, 2008, str. 8–9).

2.4.2 Vrednotenje in analiziranje končanih projektov

Pri izvajanju projektov v okviru proračuna je treba tako proračunske postopke kot tudi projekte spremljati, nadzirati, vrednotiti in analizirati, kar države različno izvajajo. Iz vprašalnika OECD glede prakse in postopkov proračunskega načrtovanja za petindvajset držav EU je razvidno, da imajo z izjemo Luksemburga, Malte in Španije v resornih ministrstvih vzpostavljene notranje revizijske enote. V šestnajstih državah imajo svojo notranjo revizijsko enoto (skoraj) v vsakem ministrstvu (od 80 do 100 % vseh resornih ministrstev). V večjem delu držav je proračunski nadzor v ministrstvih zakonsko predpisan.

Kar se tiče ostalih izbranih držav, ki niso članice EU, imajo z izjemo Norveške vse države v resornih ministrstvih vzpostavljene notranje revizijske enote. V Braziliji, Kanadi in Čilu je delež ministrstev, ki imajo svojo notranjo revizijsko enoto, od 80 do 100 %, v Moldaviji je ta delež od 20 do 40 %. Norveške ni mogoče opredeliti na tak način. Zakonsko predpisane revizijske enote imajo Brazilija, Kanada in Čile.

Temeljni problem pri vrednotenju je slabo razumevanje njegovega namena oziroma premajhen poudarek na njegovi vsebini. Ustrezno in transparentno vzpostavljeno (naknadno) vrednotenje je namreč osnova za boljše izvajanje bodočih projektov, saj v tem primeru deluje princip učenja skozi delo, s tem pa se znanje preliva na druge projekte in na druga področja.

Irska je že leta 1999 opravila revizijo stroškovne učinkovitosti in podala predloge ukrepov na naslednjih področjih: gospodarnost, učinkovitost, projektno upravljanje in ocenjevanje uspešnosti. Na področju gospodarnosti so predlagali dve točki, možnosti za izboljšanje z uporabo centraliziranih postopkov za javno naročanje in, kjer je možno, zamenjava dragih virov s cenejšimi. Z vidika učinkovitosti je revizija pokazala možnosti za izboljšanje operativne učinkovitosti in učinkovitosti izvajanja postopkov. Projektno upravljanje je bilo ocenjeno skladno s fazami projektnega cikla. **Pri ocenjevanju projekta** je bilo s strani revizije ugotovljeno pomanjkljivo upoštevanje postopkov, ki jih je podalo ministrstvo, pristojno za finance, pomanjkljivost pri ocenjevanju stroškov, koristi in posledično

precenjevanje donosov projektov ter nepravilna ponovna izvedba ocenjevanja projekta, kadar je bilo le-to zaradi spremenjenih okoliščin upravičeno. **V fazi načrtovanja**, kjer je potrebno opredeliti učinke in vzpostaviti jasne časovne in stroškovne cilje, je revizija podala ugotovitve o odsotnosti ustreznih struktur projektnega upravljanja in o nepravilno določenem proračunu in ciljih projekta. **V fazi izvajanja** projektov je potrebno nadzorovanje virov in spremljanje uresničevanja učinkov. Z vidika pravočasnosti je prišlo do znatnih zamud skoraj pri vseh proučenih projektih, z vidika spremljanja so zaznane pomanjkljivosti pri spremljanju napredka projektov. **V fazi naknadnega pregleda** projektov, kjer je potrebno ugotoviti dosežene učinke, pa je bila v reviziji ugotovljena splošna odsotnost naknadnih revizij (Government of Ireland, 1999, str. 5 in 16).

2.5 Povzetek in zaključki

V Tabeli 9 povzemam informacije o načinu načrtovanja proračuna in investicij. Izbrala sem tiste, ki se nanašajo na alokacijo virov in analize ter izbor projektov. T.i. uspešne države so označene s sivo in predstavljajo primere dobre prakse. Zanima me, ali je določen pristop pri načrtovanju investicij skupen uspešnim državam in primerjava le-tega s prakso v Sloveniji.

Prva primerjava v okviru alokacije virov se nanaša na integriranost investicij v proračun, kjer se sicer izkaže, da ima največ držav investicije združene s proračunom, vendar to ni merilo za uspešnost. Raven večletnih izdatkov, ki so predloženi zakonodaji, je naslednja komponenta proučevanja, ki v uspešnih državah vsekakor ni agregatna, ampak so večletni izdatki razdeljeni po posameznih sklopih oziroma ministrstvih. Pet preostalih držav (vključno s Slovenijo) izdatkov ali ne predlaga za več let ali pa jih predlaga na agregatni ravni.

Kljub temu da se večletni izdatki zakonodaji lahko podrobno predlagajo, ni nujno, da se s tem že zagotavljajo sredstva za financiranja projektov v prihodnjih letih. Kar devet držav le-te zagotavlja posamezno za vsako leto, za celotne ocene stroškov projektov pa le Latvija in Slovenija.

Pri investicijah pogosto prihaja do zamud in s tem v proračunu ostajajo neporabljena sredstva, zato je zanimiv pregled prakse držav z vidika prenašanja neporabljenih sredstev za investicije v naslednje proračunsko leto. Kar štiri izmed uspešnih držav dovoljujejo takšen prenos neporabljenih sredstev, od tega tri z odobritvijo različnih institucij, Velika Britanija pa brez omejitev. Štiri države ne poznajo prenosa sredstev za investicije.

Kljub temu da je dolgoročno načrtovanje prednost, mora strateško načrtovanje vseeno ostati v realnih časovnih okvirih. Primera dobre prakse naj bi bili Irska in Velika Britanija, kjer strateško načrtovanje obsega sedemletno obdobje, primeri nerealnih dolgoročnih okvirov pa Latvija, Poljska in Slovenija, ki s strategijo zajemajo obdobja daljša od štirinajst let.

Žal podatki za ocenjevanje projektov in določanje smernic za ocenjevanje in vrednotenje niso dostopni za vse države, poudariti pa velja, da se primer dobre prakse nanaša na centralno

raven, ki se nato dopolnjuje s posebnostmi na posameznih resorjih. Slednje je primer tudi v Sloveniji, kjer centralni predpis - Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih investicij (Ur.l. RS, št. 60/2006, 54/2010, v nadaljevanju uredba) dopolnjujejo različne področne uredbe (javna železniška infrastruktura, obrambno področje, področje kulture, področje varstva okolja in področje javnega zdravstva). Na podlagi dostopnih podatkov je vredno omeniti še register tveganja v Latviji. Za vsak projekt je dodeljena odgovorna oseba, ki mora z različnimi ukrepi delovati v smeri zmanjševanja tveganja.

Tabela 9: Povzetek načrtovanja proračuna in investicij izbranih držav

Država	Alokacija virov					Analize in izbira	
	Investicije v proračunu*	Večletni izdatki predloženi zakonodaji	Financiranje projektov v prihodnjih letih	Prenos neporabljenih sredstev za investicije v naslednje leto	Strateško načrtovanje	Ocenjevanje projektov in smernice	Diskontna stopnja vs. SDČP*** v %
Brazilijska	N	ne	posamezno za vsako leto	ni prenosa	/	/	5 (4,8)
Čile	D	agregatna raven	posamezno za vsako leto	z omejitvami, odobritev MF**	/	/	-5,30
Irska	N	raven ministrstev	posamezno za vsako leto	z omejitvami, odobritev MF** in zakonodaje	7 let, 10-letni prometni program	centralno usklajevanje	-7,70
Kanada	D	raven postavk	posamezno za vsako leto	z omejitvami, odobritev MF**	/	Zakladnica izda priročnik za analizo stroškov in koristi	10 (3,9)
Latvija	I	raven ministrstev	da - za celotne stroške projektov	ni prenosa	25 let	register tveganj	-16,90
Moldavija	I	agregatna raven	posamezno za vsako leto	ni prenosa	/	/	-6,80
Norveška	I	drugo	posamezno za vsako leto	z omejitvami, odobritev zakonodaje	/	vlada daje širša priporočila	3,5 (4,4)
Poljska	I	agregatna raven	posamezno za vsako leto	z omejitvijo	14 let	/	-8,50
Slovaška	I	raven ministrstev	posamezno za vsako leto	brez omejitev	3-letni načrt javnih del	/	-11,70
Slovenija	D	agregatna raven	da - za celotne stroške projektov	z omejitvijo	17 let	vlada pripravi smernice	7 (7,8)
Španija	I	drugo	drugo	ni prenosa	16 let	/	4-6 (5,7)
Velika Britanija	N	raven ministrstev	posamezno za vsako leto	brez omejitev	7-letne smernice	centralno usklajevanje	3,5 (4,4)

Legenda: * N = ni povezave, I = investicije so integrirane, D = drugo, ** MF = Ministrstvo za finance, ***SDČP = stopnja družbene časovne preference

Vir: OECD Database, Budget Practices and Procedures Survey, 2008; M. Spackman, Public Investment and Discounting in European Union Member States, 2001, str. 254–256; J. Zhuang, Z. Liang, T. Lin & F. Guzman, Theory and Practice in the Choice of Social Discount Rate for Cost-Benefit Analysis: A Survey, 2007, str. 17, Tabela 4; J. Valentim & J. M. Prado, Social Discount Rates, 2008, str.17.

Prav tako so v tabeli pomanjkljivi podatki za diskontno stopnjo izbranih držav, za vse pa je navedena stopnja družbene časovne preference, ki sta jo izračunala Valentim in Prado (2008,

str. 17), in pove, koliko je treba plačati družbi (davkopllačevalcem), da bi se odrekli tekoči potrošnji v korist potrošnji v prihodnosti. Višja stopnja vodi k manjšemu številu odobrenih projektov iz javnih sredstev. T.i. uspešne države imajo v povprečju nižjo diskontno stopnjo, Norveška in Velika Britanija imata določeno diskontno stopnjo 3,5 %, v Španiji pa je diskontna stopnja od 4 do 6 %.

V tem poglavju lahko zaključim s povzetki Myersa in Laursena (2008, str. 9–10), ki na podlagi pregleda prakse upravljanja javnih investicij na področju prometne infrastrukture predlagata tesnejšo navezavo strateških načrtov in objavljenih vladnih politik ter umeščanje projektov/programov v realne proračunske okvire. Strateške načrte je treba redno posodabljeni in prikazati, kako projekti in programi v posameznem sektorju dosega politične cilje. Predlog za izboljšanje upravljanja javnih investicij je tudi zavezanost k večletnemu financiranju. Odobritev financiranja projektov mora biti večletna, pri čemer mora biti dopuščena sprememba virov financiranja projektov glede na njihove potrebe in napredek. Izbor posameznih projektov v okviru strateškega načrta mora biti rezultat kakovostne analitične ocene stroškov in koristi v okviru konkurenčnih projektov. Projekte je treba oceniti glede na alternativne možnosti, da se zagotovi tudi ustrezna stroškovna učinkovitost. Myers in Laursen predlagata naknadno vrednotenje, pridobljene izkušnje preteklih projektov je treba vgraditi v smernice in predpise za pripravo in izvajanje prihodnjih projektov. Vrednotenje je lahko opravljeno s strani številnih institucij, vključno z ministrstvom, pristojnim za finance. Nenazadnje je predlog za izboljšanje upravljanja javnih investicij tudi investiranje v znanje, saj je treba v državni upravi okrepiti in obdržati znanje na področju načrtovanja projektov in usposobljenost projektnega vodenja v javnem in zasebnem sektorju.

3 INSTITUCIONALNI OKVIR JAVNIH INVESTICIJ V SLOVENIJI

3.1 Javni izdatki

V Sloveniji javno financiranje sektorja države obsega štiri blagajne: državni proračun, občinski proračuni, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Javno financiranje vseh blagajn spremljamo na podlagi konsolidirane globalne bilance javnega financiranja, kjer so zajeti vsi medsebojni poboti tokov znotraj javnega sektorja. Javnofinančne tokove spremljamo na različne načine oziroma jih uvrščamo v različne klasifikacije⁷. Na podlagi ekonomske klasifikacije in določb Pravilnika o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava⁸ lahko določim delež investicij ter trend le-teh.

⁷ Klasifikacija javnofinančnih prejemkov in izdatkov je pomembna za zagotavljanje podatkov za odločanje, predvsem pa omogoča oblikovanje vladne politike in merjenje alokacije resursov med sektorji, pregled nad politiko in analizo rezultatov. Izdatke državnega proračuna lahko razvrščamo po različnih klasifikacijah: (1) institucionalna klasifikacija daje odgovor na vprašanje, kdo porablja javnofinančna sredstva, (2) ekonomska klasifikacija pojasnjuje, kako in za katere ekonomske namene se porabljajo javnofinančna sredstva, (3) funkcionalna klasifikacija pove, za kakšne funkcionalne namene država porablja sredstva in (4) programska klasifikacija predstavi, na katerih področjih država izvaja svoje naloge in programe.

⁸ Skladno s Pravilnikom o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava (Ur.l. RS, št. 134/2003, 34/2004, 13/2005, 138/2006, 120/2007, 112/2009, 58/2010) se odhodki razčlenjujejo na tekoče

3.1.1 Delež investicijskih odhodkov

V Tabeli 10 so prikazani skupni odhodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja, skupni odhodki državnega proračuna in pripadajoči deleži investicijskih odhodkov ter transferov v primerjavi z BDP.

Delež vseh odhodkov v konsolidirani globalni bilanci javnega financiranja v BDP v opazovanem obdobju je stabilen (nekaj čez 40 %). Delež javnoinvesticijskih izdatkov v BDP znaša med 3,6 in 4,6 %, v strukturi javnofinančnih tokov pa je investicijske narave med 8,8 in 11,1 % izdatkov. Pri obeh najnižjo raven investicijskih izdatkov beležimo leta 2005, najvišjo pa leta 2008. Odhodki državnega proračuna v deležu BDP povprečno predstavljajo 24 %, investicijski izdatki pa 2,3 % BDP. Delež investicijskih izdatkov v strukturi državnega proračuna znaša okoli 10 %, v zadnjih dveh proučevanih obdobjih pa presega 11 % odhodkov državnega proračuna. Kljub temu da je zmanjšanje investicijske porabe politično najlažji način za zmanjšanje izdatkov, je bila le-ta v obdobju od 2000 do 2008 relativno stabilna, v zadnjih dveh letih pa se je celo nekoliko povečala.

Tabela 10: Javni izdatki in investicije

Vrsta izdatkov/odhodkov	struktura	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bruto domači proizvod (BDP)	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Odhodki KBJF	% BDP	41,7	42,7	42,1	42,5	42,7	42,7	42,5	40,3	41,6
- IO in IT (KBJF)	% BDP	3,9	4,0	3,7	3,9	3,8	3,6	4,2	4,2	4,6
- IO in IT (KBJF)	% KBJF	9,2	9,4	8,9	9,1	8,8	8,5	9,9	10,5	11,1
Odhodki DP	% BDP	23,2	24,1	23,7	24,3	24,6	25,0	24,6	22,5	22,8
- IO in IT (DP)	% BDP	2,3	2,3	2,0	2,2	2,1	2,0	2,4	2,5	2,6
- IO in IT (DP)	% DP	9,8	9,4	8,4	9,2	8,7	8,1	9,6	11,1	11,6

Legenda: KBJF = konsolidirana globalna bilanca javnega financiranja, DP = državni proračun, IO = investicijski odhodki, IT = investicijski transferi.

Vir: Prirejeno po Statističnem uradu Republike Slovenije, Nacionalni računi, 2010 in Ministrstvu za finance Bilten javnih financ, 2010.

Po ugotovitvah študije (Tanzi & Schuknecht, 2005, str. 7) je optimalna raven javnih izdatkov med 30 in 35 % BDP. Ta delež zadošča državi za podporo vseh dejavnosti, ki zaslužijo javno podporo. Glede na navedeno v Sloveniji delež javne porabe presega optimalno raven. Delež od leta 2000 do 2007 je posledica visoke rasti BDP in izdatkov, ki niso sledili rasti BDP in znižanih izdatkov, pri katerih deluje avtomatski stabilizator (proticiklično). Drugi razlog

odhodke, odhodke tekočih transferov, investicijske odhodke, odhodke investicijskih transferov in plačila sredstev v proračun EU. Investicijski odhodki so opredeljeni kot plačila, namenjena pridobitvi opredmetenih in neopredmetenih osnovnih sredstev, kot tudi za investicijsko vzdrževanje in obnove zgradb ter pomembnejših opredmetenih osnovnih sredstev. Odhodki investicijskih transferov so prenesena denarna nepovratna sredstva, namenjena plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev. Zakon o javnih financah v 3. členu investicijske odhodke pojmuje kot odhodke za naložbe v povečanje in ohranjanje stvarnega premoženja investitorja, investicijske transfere pa kot nepovratne odhodke, namenjene za investicije prejemnikov proračunskih sredstev (investitorjev).

stanja temelji na odloženih obveznostih (zadrževanje višine plač zaradi plačne reforme), in sicer do leta 2008. Nenazadnje je zniževanje deleža v letu 2007 predvsem posledica prenosa financiranja izgradnje avtocest iz javnofinančnih izdatkov v zadolževanje z državnim jamstvom in možnost zadolževanja občin za izvedbo projektov, kar pa morebiti prestavlja prenos bremena izdatkov s sedanje na prihodnjo generacijo. Večjih celovitih sistemskih sprememb, ki bi zniževali izdatke, ni bilo. Zvišanje deleža javnih izdatkov v letu 2008 je v največji meri posledica neprilagojenih izdatkov ob znižanju BDP in povečanih izdatkov, namenjenih socialni zaščiti (Murn, 2009, str. 80, 85).

Nekatere zelo razvite države članice EU imajo tudi zelo visoke javnofinančne izdatke. To dejstvo kaže na to, da je bolj kot višina izdatkov pomembna njihova vsebina (produktivnost programov) in učinkovitost pri uresničevanju te vsebine. Fizične investicije, investicije v tehnološki razvoj in investicije človeški kapital imajo namreč ugodne učinke na gospodarsko rast, produktivnost in druge dejavnike rasti.

V Tabeli 11 so izdatki sektorja država za bruto investicije prikazani po namenih izdatkov, kot jih določa Klasifikacija namenov sektorja država (klasifikacija COFOG).

Tabela 11: Izdatki sektorja države za bruto investicije, po namenih, v mio EUR

Nameni (COFOG)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Javna uprava	194	245	271	266	337	158	204	266	192
Obramba	14	16	32	66	78	36	80	150	115
Javni red in varnost	22	32	31	39	31	24	44	60	39
Ekonomске dejavnosti	126	116	100	122	149	226	282	404	528
Varstvo okolja	4	4	7	12	16	64	80	88	98
Stanovanj. dejav. in urejanje okolja	31	37	19	29	34	50	72	81	147
Zdravstvo	53	66	78	80	80	76	103	114	112
Rekreacija, kultura in religija	32	39	45	51	48	71	86	90	139
Izobraževanje	91	90	90	117	131	183	165	180	200
Socialna zaščita	24	33	24	34	33	27	42	46	62
Skupaj bruto investicije	590	680	695	816	938	914	1.159	1.478	1.633
Skupaj izdatki sektorja država	8.636	9.824	10.717	11.649	12.410	12.994	13.820	14.663	16.424
% bruto investicij	6,8	6,9	6,5	7,0	7,6	7,0	8,4	10,1	9,9

Vir: Prirejeno po Statističnem uradu Republike Slovenije, Nacionalni računi, 2009.

Trend deleža bruto investicij v skupnih izdatkih je naraščajoč (od 6,8 % do 9,9 %). Največ izdatkov v opazovanem obdobju je za bruto investicije namenjenih javni upravi in z naglim vzponom ekonomskim dejavnostim (cca. 23 % vseh bruto investicij), v omenjenih letih je opazen tudi vzpon izobraževanja. Javna uprava vključuje izdatke za izvršilne in zakonodajne organe, za finančne in davčne zadeve, za zunanje zadeve, za temeljne raziskave, za splošne zadeve in za servisiranje javnega dolga. Pod ekonomske dejavnosti sodijo področje kmetijstva, distribucija goriv in energije, predelovalne energije in gradbeništva, transporta, komunikacij in druge ekonomske dejavnosti. Izobraževanje vključuje del izdatkov za predšolsko vzgojo, izdatke za formalno in neformalno izobraževanje, izdatke za dopolnilne

storitve pri izobraževanju ter za druge dejavnosti na področju izobraževanja. Primerjava začetnega leta 2000 z letom 2008 kaže na največje povečanje izdatkov na področju varstva okolja in obrambe (predvsem zaradi nizkega izhodišča). Delež za bruto investicije je prav tako povezan s črpanjem sredstev iz proračuna EU, predvsem sredstev regionalnega in kohezijskega sklada, ki so pretežno usmerjena k bruto investicijam.

Investicijski odhodki zajemajo plačila, namenjena pridobitvi ali nakupu zgradb, prostorov, prevoznih sredstev, opreme, napeljav in drugih osnovnih sredstev. Zajemajo tudi izdatke za novogradnje, rekonstrukcije in adaptacije, za investicijsko vzdrževanje, obnove osnovnih sredstev, izdatke za nakup zemljišč in naravnih bogastev, izdatke za nakup nematerialnega premoženja, plačila za izdelavo investicijskih načrtov, študij o izvedljivosti projektov in projektne dokumentacije. Odhodki iz tega naslova pomenijo povečevanje stvarnega premoženja države in povečujejo vrednost opredmetenih in neopredmetenih dolgoročnih sredstev v bilancah stanja proračunskih uporabnikov. Investicijski transferi vključujejo izdatke države, ki predstavljajo nepovratna sredstva, in so namenjeni plačilu investicijskih odhodkov prejemnikov sredstev ter ne povečujejo realnega (fizičnega) premoženja države, ampak povečujejo realno premoženje prejemnikov teh sredstev. Informacije o učinkih investicijskih odhodkov državnega in občinskih proračunov ter investicijskih transferov občinam iz državnega proračuna na stanje premoženja, še posebej pa sedanje vrednosti nepremičnin in sedanje vrednosti opreme ter drugih opredmetenih osnovnih sredstvih, kažejo podatki v konsolidiranih premoženjskih bilancah države in občin. Iz Tabele 12 je razvidno, da se stanje izbranih vrednosti na dan 31.12. iz leta v leto povečuje, najbolj se je stanje povečalo ob koncu leta 2003 (za 13 %), kar predstavlja tudi edino leto, ko je povečanje izbranih spremenljivk preseglo dejanski delež tokov investicijske narave.

Tabela 12: Izsek stanja iz konsolidirane premoženjske bilance države in občin, v mio EUR

Stanje na dan	31.12.2001	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008
Sedanja vrednost nepremičnin	6.958	7.383	8.740	9.139	9.578	10.156	10.561	11.590
Sedanja vrednost opreme in drugih opredmetenih OS	1.363	1.313	1.107	1.142	1.360	1.396	1.509	1.568
Skupaj	8.321	8.696	9.847	10.281	10.938	11.552	12.070	13.158
Indeks na predhodno leto	-	104,5	113,2	104,4	106,4	105,6	104,5	109,0

Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Premoženjska bilanca, 2010.

V magistrskem delu sem se osredotočila na projekte in programe v okviru centralne ravni države, to je državnega proračuna RS. Na tej ravni so zraven investicijskih odhodkov in investicijskih transferov vključeni tudi drugi odhodki (vsi viri financiranja), ki so potrebni za celovito izvedbo projektov in programov ter doseganje njihovih učinkov.

3.1.2 Fiskalna politika in srednjeročno načrtovanje

Fiskalna politika je v Sloveniji vsako leto opredeljena v Proračunskem memorandumu. Slednji skladno z Zakonom o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010-ZUKN, v nadaljevanju ZJF) predstavlja temeljni okvir za pripravo državnih proračunov in hkrati določa usmeritve za delovanje vlade pri upravljanju javnih financ, vodenju ekonomske in razvojne politike. Temelji na napovedih makroekonomskih gibanj za leta, na katera se nanaša, slednja pa izhajajo iz usmeritev politik in zakonskih sprememb, katere je Vlada že sprejela oziroma jih predlaga s Proračunskim memorandumom.

V proračunskem memorandumu ob pripravi proračunov za leti 2010 in 2011 so navedeni cilji fiskalne politike, fiskalno pravilo, srednjeročni fiskalni cilj in proračunske omejitve. V Sloveniji naj bi sprejeti ukrepi fiskalne politike v preteklih letih pomembno prispevali k slabemu stanju javnih financ, saj znižanju javnofinančnih prihodkov niso sledili ukrepi, ki bi omogočili ustrezno znižanje skupnega obsega in prestrukturiranje javnih odhodkov. Tako v zadnjem obdobju ob pojavu finančne krize in recesije obstaja dilema, v kolikšni meri naj fiskalna politika zadosti »Maastrichtskim merilom«, ki definirajo presežen javnofinančni primanjkljaj in dolg, ter Lizbonskim ciljem, ki definirajo razvojno usmerjenost ekonomskih politik. Ne glede na navedeno pa pomemben del javnofinančne politike predstavljajo investicije, še posebej pospešeno črpanje in maksimiranje razpoložljivih evropskih sredstev (Ministrstvo za finance, 2009, str. 3–4).

Pretekla fiskalna politika v Sloveniji ni v zadostni meri izkoristila visoke gospodarske rasti, fiskalna pravila pa niso zadostno prispevala k izboljšanju javnofinančnega položaja, zato je vlada v Sloveniji pri pripravi proračunov za leti 2010 in 2011 uvedla fiskalno pravilo, ki predstavlja mejo proračunskih odhodkov in je vezano na potencialno rast (Proračunski memorandum 2010–2011, 2009, str. 5). Cilj fiskalnega pravila je, da proračunski odhodki iz domačih proračunskih virov vse do leta 2013 ostanejo nominalno na približno enaki ravni leta 2010 (9.055 milijonov evrov). Kljub vsemu pa je EK skladno s pravili Pakta stabilnosti in rasti v letu 2009 že sprožila postopek zaradi presežnega primanjkljaja proti Sloveniji (in proti drugim državam v evropske monetarne unije). Slovenija mora znižati presežni primanjkljaj na raven pod 3 % BDP do leta 2013, ukrepe, s katerimi bo to dosegla, je opredelila v Programu stabilnosti (dopolnitev leto 2009).

V proračunskem memorandumu je nakazano tudi srednjeročno načrtovanje. Za prihodnja štiri leta so prikazani javnofinančni agregati (kot delež BDP): dohodnina, davki, prispevki, ostali prihodki in plače ter drugi izdatki zaposlenim, prispevki za socialno varnost, izdatki za blago in storitve, plačila obresti, tekoči transferi, investicijski odhodki in transferi, sredstva izločena v rezerve, plačila v proračun EU (Ministrstvo za finance, 2009, str. 5). Prav tako je za prihodnja štiri leta v dokumentu določen maksimalni možni obseg proračunskih odhodkov. V cilju izpolnjevanja fiskalnega pravila se bo morala vlada odreči nekaterim manj prioritarnim

programom. V proračunskem memorandumu je za prihodnji dve leti podrobneje prikazan tudi globalni pregled bilanc po posameznih blagajnah javnega financiranja.

3.2 Državni proračun

3.2.1 Sestava državnega proračuna in prikaz investicij

Državni proračun RS je zakonodajni akt države, s katerim so predvideni vsi prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države za eno leto. Proračun⁹ sprejme Državni zbor po posebnem, predpisanem postopku. Temeljne naloge pri upravljanju proračuna so uresničitev proračuna v okvirih in za namene, kot je bil sprejet, njegovo pravočasno in fleksibilno prilagajanje spremenjenim fiskalnim okoliščinam in uresničevanje v proračunu zastavljenih družbenih in gospodarskih ciljev.

Sestava državnega proračuna je opredeljena v temeljnem javnofinančnem predpisu v 10. členu ZJF proračun sestavljajo splošni del (prvi del), posebni del (drugi del) in NRP (tretji del). Splošni del proračuna sestavljajo prejemki in izdatki po ekonomski klasifikaciji, posebni del proračuna sestavljajo izdatki po uporabnikih, programski in ekonomski klasifikaciji, NRP pa sestavljajo letni načrti oziroma plani razvojnih programov neposrednih uporabnikov, ki so opredeljeni z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja, in sicer po programski klasifikaciji. Tretji del proračuna se osredotoča na investicije, to je projekte in programe, kjer se v cikel proračunskega načrtovanja in izvrševanja vključuje tudi koncept projektnega upravljanja. NRP je po svoji vsebini najboljši približek programu javnih investicij, ki je opredeljen v prvem poglavju dela. V Prilogi 3 je prikazana prva stran izpisa NRP 2010–2013, ki je bil v okviru državnega proračuna za leto 2010 sprejet v državnem zboru (Ur.l. RS, št. 99/2009).

Slovenija ima javne investicije v okviru proračuna centralne ravni države vzpostavljene na drugačen način, kot ga ima večina drugih držav (predstavljeno v drugem poglavju). Investicije niso niti neposredno integrirane v proračun niti ločeno prikazane. Pri načrtovanju in izvrševanju državnega proračuna je bilo treba vzpostaviti razmejitev na del, ki je investicijski, in preostali - neinvesticijski del proračuna. Tako je Ministrstvo za finance glede na določeno vsebino postavk in kontov vzpostavilo pravila za investicijski del, kjer je treba sredstva obvezno oblikovati kot projekte in programe. To so sredstva investicijskih odhodkov in investicijskih transferov iz ekonomske klasifikacije, prav tako pa spadajo v NRP državne pomoči in sredstva donacij ter sredstva namenjena (so)financiranju projektov Evropske unije. Za prikaz celovite vrednosti projektov in programov v NRP je omogočen prikaz tudi ostalih - neobveznih kontov in proračunskih postavk, ki jih razen nekaterih primerov, ni mogoče preverjati. Prav investicijsko »neobvezni« konti in proračunske postavke predstavljajo potencialni dodatni del NRP, ki bi ga bilo mogoče projektno voditi in s tem povečati stroškovno učinkovitost javnih financ.

⁹ V magistrskem delu se, v kolikor ni drugače določeno, pojem proračun uporablja kot vse možne oblike proračuna: proračun RS, rebalans proračuna RS in spremembe proračuna RS.

Posebnost investicij v proračunu je tudi njihova usklajenost s proračunom. Posebni del proračuna in načrt razvojnih programov morata biti usklajena, glavna razlika med NRP in drugim delom proračuna pa je v tem:

- da je pri NRP upoštevano načelo večletnosti;
- da prikazuje izdatke, ki so vsebinsko združeni v projekte in programe, pri čemer se na drugi del proračuna navezuje preko virov financiranja projekta (proračunski viri);
- da lahko finančna konstrukcija vključuje tudi ostale vire (občinske, zasebne, idr.), saj morajo biti viri financiranja zagotovljeni (znani) za celotno obdobje trajanja projekta ali programa, ki je vključen v NRP.

NRP je s posebnim delom proračuna usklajen in omejen v delu, ki se nanaša na proračunske vire financiranja in v letih sprejetih proračunov. Slovenija pripravlja dva enoletna proračuna, kar zajema dve leti, medtem ko je projekte treba načrtovati s popolno finančno konstrukcijo in sicer v letih, ko se pričakujejo njihovi dejanski izdatki. Podatke o projektih in popolne načrte financiranja projekta morajo službe povzeti po investicijskih programih ali po drugih dokumentih, ki določajo projekte in načine njegovih izvedb, ob upoštevanju realnih terminskih planov izvedbe ter ob upoštevanju pravil o rokih za plačila. NRP je torej presek proračunskega in projektnega cikla.

3.2.2 Dokumenti razvojnega načrtovanja

Državni proračun je pomemben instrument, ki ga ima vlada na voljo pri izvajanju večletne makroekonomske politike, katere cilj je zagotavljanje stabilnih javnih financ in pospeševanje gospodarskega ter družbenega razvoja. Zaradi navedenega je treba proračun pripraviti na podlagi dokumentov razvojnega načrtovanja. Skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur.l. RS, št. 44/2007) so bili dokumenti razvojnega načrtovanja naslednji:

- strateški dokument razvojnega načrtovanja je Strategija razvoja Slovenije;
- izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja je Državni razvojni program;
- drugi dokumenti razvojnega načrtovanja¹⁰.

Strategija razvoja Slovenije je strateški razvojni dokument vlade, ki na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih in evropskih trendov opredeljuje vizijo razvoja, razvojne cilje, strateške usmeritve in prioritete razvojne politike ter temeljne naloge vlade za njihovo uresničevanje. Na državni ravni sta bila v zadnjem obdobju ključna dokumenta za

¹⁰ Pod druge dokumente spadajo: resolucija o nacionalnih razvojnih projektih, nacionalni strateški referenčni okvir, področne in sektorske strategije, resolucije in nacionalni programi razvoja, razvojni dokumenti, ki jih vlada pripravlja ali sodeluje pri njihovi pripravi v skladu s pravnim redom Evropske unije ali v skladu s pravili mednarodnih organizacij in vsi drugi dokumenti, ki vsebujejo sektorske in regijske politike ter tudi druga vladna gradiva kadar po svojih učinkih presegajo resorne in regijske razvojne cilje ter tako pomembno vplivajo na doseganje skupnih razvojnih ciljev vlade.

večletno načrtovanje projektov v okviru NRP Državni razvojni program (v nadaljevanju DRP) in Resolucija o razvojnih nacionalnih projektih 2007–2023.

V okviru DRP je opredeljenih pet prioritet: (1) konkurenčno gospodarstvo in hitrejša rast, (2) učinkovito ustvarjanje, dvosmerni pretok in uporaba znanja za gospodarski razvoj in kakovostna delovna mesta, (3) učinkovita in cenejša država, (4) moderna socialna država in večja zaposlenost ter (5) povezovanje ukrepov za doseganje trajnostnega razvoja. Nadalje se razvojne prioritete še podrobneje delijo na posamezna razvojna področja. Aktivnosti in projekte iz DRP proračunski uporabniki izvajajo po postopkih za izvrševanje proračunov (Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2008, str. 51).

V zadnjem obdobju se sprejemajo vedno nove strategije, ki naj bi zamenjale obstoječe strategije in dolgoročne razvojne dokumente, s katerimi želi vlada stabilizirati slovenske javne finance v času gospodarske krize, okrepiti konkurenčnost gospodarstva ter socialno komponento. Ena izmed teh je Izhodna strategija Slovenije za obdobje 2010–2013, v kateri so določeni trije prioritetni sklopi: podjetništvo in znanje za razvoj, varna prožnost in socialna kohezivnost ter razvojna, energetska in prometna infrastruktura za stabilno okoljsko ravnotežje. Sprejet Program državnih razvojnih prioritet in investicij bo zamenjal sedanjo resolucijo o velikih razvojnih projektih in načrtih ter državni razvojni program. »Program državnih razvojnih prioritet in investicij (v nadaljevanju DRPI) bo srednjeročni izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja, ki bo natančneje definiral in finančno ovrednotil razvojne prioritete. Na njegovi podlagi bo vlada pripravila načrte razvojnih programov, ki bodo lahko določeni za državno prioriteto. V DRPI bodo izpostavljeni ukrepi, ki vplivajo na krepitev in dolgoročno rast slovenskega gospodarstva. Namen določanja prioritet je postaviti jasne, merljive cilje, ki prispevajo h konkurenčnosti, socialni in okoljski kohezivnosti (Vlada RS, 2010):

- ustvarjanje novih kakovostnih delovnih mest in zagotavljanje ustreznega znanja v novem gospodarstvu ter spodbujanje inovativnih podjetij, ki prinašajo dodano vrednost;
- ustvarjanje pogojev za večjo zaposljivost, aktivnost in usposobljenost posameznikov;
- zagotoviti ustrezno razvojno prometno in energetska infrastrukturo«.

3.2.3 Priprava državnega proračuna in proračunski cikel

Slovenija s pripravo dveh enoletnih proračunov prispeva h graditvi transparentnih javnih financ, s čimer gospodarstvo dobiva jasen signal, kaj želi vlada početi v dveh letih. Pri pripravi proračuna vsako ministrstvo kot tretji del proračuna načrtuje tudi svoj načrt razvojnih programov, to je plan izdatkov svojih projektov in programov po letih. Razlika med obema je le v letu začetka prikazanih izdatkov projektov, posledično je spremenjen tudi njihov obseg (na primer pri pripravi proračunov za leti 2010 in 2011, ki sta se pripravljala v letu 2009, sta se pripravila tudi NRP 2010–2013 in NRP 2011–2014).

Načrt priprave proračuna¹¹ se začne spomladi, ko se določi strateški in makroekonomski okvir proračuna. Začne se predhodno zbiranje podatkov od predlagateljev finančnih načrtov¹² o prenehanju posameznih programov in o obveznostih za oblikovanje novih programov za leta, za katera se določi predlog proračuna in ocena konsolidiranih bilanc javnega financiranja. Upoštevajo se veljavni in predvideni zakoni, ki imajo finančne posledice. Do 25. maja tekočega leta vlada predstavi proračunski memorandum in določi globalni nominalni okvir izdatkov proračuna z navedbo ciljne višine primanjkljaja ali presežka za obdobje naslednjih štirih let kakor tudi ciljno višino dolga države za to obdobje in državne razvojne prioritete za proračunsko obdobje.

Prične se usklajevanje med Ministrstvom za finance in predlagatelji finančnih načrtov o razrezu proračunskih izdatkov za leto, za katero se pripravlja proračun. Do 15. junija tekočega leta vlada na predlog Ministrstva za finance določi podrobnejši razrez proračunskih izdatkov za posamezna področja proračunske porabe. Skladno s sklepi Vlade se izda navodilo za pripravo predloga proračuna¹³. Navodilo vsebuje tudi navodila in roke za pripravo načrta razvojnih programov po letih do vključno leta t+4.

V informacijskem sistemu za načrtovanje se nato pričnejo pripravljati podatki proračuna. Ker se morajo skladno s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna (Ur.l. RS, št. 13/2006, 50/2007, 61/2008) podatki o projektih v informacijskem sistemu za izvrševanje proračuna ažurirati ob vsaki večji spremembi, najmanj pa ob vsakem trimesečju, je za projekte v izvajanju nadaljnje načrtovanje, v kolikor se uporabniki držijo predpisanega, enostavno. Bistveno je, da ministrstva in vladne službe do časa načrtovanja proračuna že izvedejo razpise in izberejo nove projekte, ki jih bodo financirali v prihodnjih letih. Dobro pripravljene projekti in ustrezen nabor teh projektov proračunskim uporabnikom predstavlja dobro pogajalsko izhodišče tako pri Ministrstvu za finance kot tudi pri predlagatelju finančnega načrta.

Začne se priprava finančnih načrtov s strani predlagateljev, nadaljujejo pa se tudi aktivnosti kot so priprava gradiv in končna usklajevanja. Ministrstvo za finance do 20. septembra tekočega leta vladi predloži v sprejem proračunski memorandum in predloga proračuna za obe leti. Vse skupaj vlada predloži Državnemu zboru najkasneje do 1. oktobra tekočega leta. Postopek obravnave in sprejemanja državnega proračuna v Državnem zboru določa Postopkovnik Državnega zbora. Predloga proračunov se lahko spremenita še na podlagi amandmajev, analiz gospodarskih gibanj in realizacije proračuna za tekoče leto. Sprejeta proračuna sta objavljena v Uradnem listu RS. S tem se zaključijo prvi del proračunskega cikla.

¹¹ Podrobneje je postopek priprave in spreminjanja proračuna predpisan v Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Postopek priprave predloga proračuna se je od leta 2010 dalje, ko velja nova Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Ur.l. RS, št. 54/2010), nekoliko spremenil, vendar ga zaradi omejenega obsega magistrskega dela ne povzemam.

¹² Predlagatelji finančnih načrtov so neposredni uporabniki proračuna, določeni v drugem odstavku 19. člena ZJF in drugi neposredni uporabniki, ki nimajo svojega predlagatelja finančnega načrta.

¹³ Navodilo za pripravo proračuna je proračunski priročnik, ki ga Ministrstvo za finance posreduje neposrednim proračunskim uporabnikom kot podlago za pripravo predlogov finančnih načrtov. Med drugim vsebuje natančnejša (vsebinska in tehnična) navodila in roke za pripravo predlogov finančnih načrtov. Priročnik se letno dopolnjuje.

Z uveljavitvijo proračuna se prične druga faza, to je izvrševanje proračuna. Podatki se naložijo v informacijski sistem, ki neposrednim proračunskim uporabnikom omogoča vodenje enotnega računovodstva, ustrezen nadzor nad izvrševanjem proračuna in pripravo poročil za poročanje. Poročanje se izvaja dvakrat letno. V mesecu juliju Ministrstvo za finance pripravi vladi poročilo o izvrševanju proračuna v prvi polovici leta. Vlada predloži poročilo Državnemu zboru. Proračun se nato izvršuje do konca koledarskega leta. Po zaključku se pripravi zaključni račun, ki je akt države, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki države oziroma občine za preteklo leto. Zaključni račun pripravijo neposredni uporabniki državnega proračuna. Vsi subjekti sektorja države pa morajo pripraviti tudi letno poročilo, ki je sestavljeno iz računovodskega poročila in poslovnega poročila.

Sledi še tretja faza proračunskega cikla, ki zajema revizijo in sprejem zaključnega računa proračuna. Resorji imajo svoje notranje revizijske službe, ki zagotavljajo, da sistem finančnega poslovanja in kontrol deluje v skladu z načeli zakonitosti, preglednosti, učinkovitosti in uspešnosti. Na drugi ravni deluje Urad RS za nadzor proračuna, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance. Je centralni organ za sistem notranjega nadzora javnih financ, zadolžen za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov. Pomemben del aktivnosti tega urada predstavlja proračunska inšpekcija, predpisuje pa tudi skupne usmeritve za notranji nadzor javnih financ in izvaja nadzor nad zakonitostjo in namenskostjo uporabe sredstev iz javnih financ ter nad upravljanjem z državnim premoženjem.

Računsko sodišče je neposredni proračunski uporabnik, ki izvaja zunanji nadzor javne porabe. Revidira pravilnost in smotrnost poslovanja, in sicer tako akte o poslovanju v preteklem letu kot tudi akte o načrtovanem poslovanju uporabnika javnih sredstev. Poroča državnemu zboru RS. Po opravljeni reviziji izda revizijsko poročilo, ki je javni dokument, revidiranec pa v odzivnem poročilu poroča o odpravi razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti. Računsko sodišče poda tudi mnenje o predlogu zaključnega računa, ki ga vlada za preteklo leto skupaj z mnenjem predloži v sprejemanje Državnemu zboru do 1. oktobra. V zunanji nadzor spada še Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ, ki nadzoruje izvajanje državnega proračuna in obravnava predloge zakonov in drugih aktov, ki se nanašajo na nadziranje javnih financ. Za nadzor nad sredstvi EU pa skrbita še Evropsko računsko sodišče in EK.

3.2.4 Deleži NRP v posameznih državnih proračunih

Kot že predhodno omenjeno, je v vsaki fazi proračunskega cikla vključen tudi NRP. V nadaljevanju zato natančneje preverjam deleže NRP v sprejetem državnem proračunu na letni ravni (Tabela 13), nato pa še vse izdatke uvrščenih projektov in programov NRP v celotnem načrtovanem obdobju v primerjavi z letnim proračunom (Slika 6).

Tabela 13: Delež sredstev v načrtu razvojnih programov v letu glede na posamezni načrtovani državni proračun

	SSP2004	SP2005	REB2005	SP2006	SP2007	SSP2007	SP2008	SSP2008	SP2009	SP2010
Skupaj odhodki proračuna	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
NRP proračunski viri	17	17	17	19	19	22	23	26	26	26
NRP ostali viri	7	9	14	14	14	15	11	19	14	11
NRP skupaj	25	26	31	33	33	37	34	44	40	37

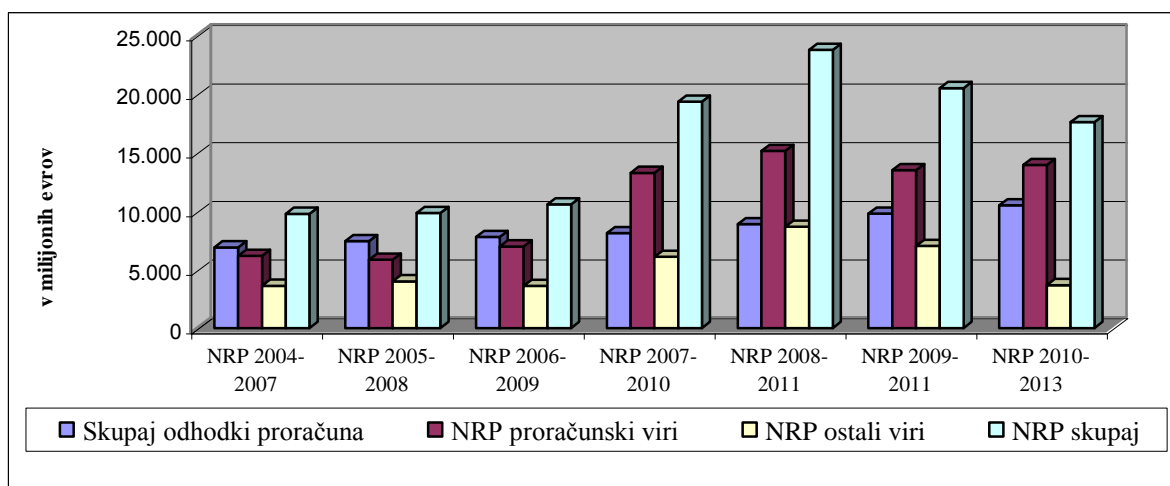
Legenda: SP = sprejeti proračun, SSP = spremenjeni sprejeti proračun, REB =rebalans proračuna.

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

Odhodki državnega proračuna iz leta v leto naraščajo, enak trend beleži tudi delež NRP na agregatni ravni v posameznem letu. V zadnjih treh letih sprejetega proračuna se je delež proračunskih virov NRP povzpел na 26 % odhodkov proračuna. Mnoge investicije v okviru državnega proračuna sofinancirajo tudi posredni proračunski uporabniki, občine, drugi domači in tuji viri, njihov delež sofinanciranja pa povprečno znaša okoli 40 % celotnega načrtovanega NRP.

Pri načrtovanju vsakega državnega proračuna se v tretjem delu načrtujejo in nato sprejmejo načrti financiranja projektov, ki zraven leta proračuna zajemajo še vsa prihodnja leta do predvidenega zaključka projektov. Slika 6 prikazuje primerjavo posameznih celotnih letnih odhodkov proračunov s pripadajočimi sprejetimi vrednostmi posameznih virov projektov NRP (proračunski, ostali in skupni viri), ki zajemajo večletno dimenzijo.

Slika 6: Primerjava letnih odhodkov proračunov in planiranih sredstev v NRP (od leta proračuna do zaključka projektov)



Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

Če se zdi letni delež proračunskih virov namenjenih investicijam v odhodkih posameznega proračuna zanemarljiv (kot kaže Tabela 13 znaša delež v povprečju okoli 20 %), pa primerjava odhodkov posameznega letnega proračuna in načrtovanih virov NRP od leta

proračuna do zaključka projektov pokaže drugo razmerje. Planirana sredstva v NRP se približujejo višini odhodkov posameznega proračuna, v zadnjih štirih opazovanih obdobjih pa jih celo krepko presegajo. Razloge za rast izdatkov načrtovanih projektov in programov v NRP lahko pojasnim skozi zgodovino priprav proračunov na podlagi zapisanih izhodišč v proračunskih priročnikih. NRP se je prvič načrtoval za leto 2001, za več let pa v obdobju 2002–2005. Od takrat dalje so se v NRP vsako leto postopno vključevali novi vsebinski sklopi, ki jih je bilo treba projektno obravnavati. Dopolnitve so bile odraz ugotovljenih potreb med izvrševanjem proračunov. V nadaljevanju povzemam navodila proračunskih priročnikov za načrtovanje NRP, in sicer glede na vsebino/obseg projektov in pravil virov za (obvezen) vnos v NRP.

Vsebina in obseg projektov za leti 2003–2004 izhajata predvsem iz ZJF, ki v procesu priprave proračuna določa večletno načrtovanje izdatkov za projekte, investicije in državne pomoči v obliki NRP. NRP odraža učinke dela proračunskih izdatkov, ki se nanašajo na razvojno politiko države in usklajenimi dolgoročnimi razvojnimi dokumenti. Predstavlja del proračunskih izdatkov, ki ni že vnaprej določen na podlagi zakonov in ustave, z usmerjanjem izdatkov v razvojne projekte za investicije in državne pomoči vlada vpliva na razvoj države. Načrtujejo se projekti, investicijski projekti in programi. V okviru projektov NRP je bilo obvezno načrtovati vse investicijske odhodke in transfere, ki so predvideni v drugem delu proračuna, in tudi državne pomoči. V NRP je moral proračunski uporabnik načrtovati predvsem tiste projekte oziroma programe, ki so bili sestavni del Državnega razvojnega programa (projekti iz sredstev strukturnih skladov EU) in zanje prednostno zagotoviti lastno udeležbo.

Ob pripravi proračunov za leti 2004–2005 so dodani projekti, temelječi na dolgoročni razvojni strategiji, za katere so bila sredstva zagotovljena z dokumenti za črpanje evropskih sredstev¹⁴. V NRP morajo biti vključeni vsi izdatki, namenjeni za nakup (ne)opredmetenih osnovnih sredstev (ne)posrednih proračunskih uporabnikov, vključno z odhodki za finančni najem. Na novo je vpeljan pojem celovit projekt, ki predstavlja skupino projektov ali posameznih faz, od katerih vsak predstavlja tehnično-tehnološko in ekonomsko zaokroženo celoto. Za investicije se na novo uvede ločitev po vrstah in tipih projektov. V NRP se zraven investicijskih odhodkov in transferov vključijo še subvencije in tudi ostale vsebine, ki so povezane z realizacijo razvojnega projekta, vsi odhodki povezani z donacijami (projekti predpristopne pomoči) in vsi namenski prihodki, do katerih je bila Republika Slovenija upravičena po 1. 1. 2004 (projekti, za katere je osnova Enotni programski dokument (Interreg, EQUAL), projekti Kohezijskega sklada, Schengenska meja, idr.), ki se jih določi glede na tip proračunskih postavk¹⁵.

¹⁴ Enotni programski dokument 2004-2006 za potrebe črpanja sredstev Strukturnih skladov, Referenčni okvirji 2004-2006 in projekti za potrebe črpanja sredstev Kohezijskega sklada, skupni programski dokumenti Interreg in skupni programski dokument EQUAL.

¹⁵ Tip je atribut proračunske postavke, ki ponavadi ponazarja vir sredstev, nanj so vezani limiti in določena proračunska pravila.

Pri rebalansu 2005 je bil poudarek na popolni finančni konstrukciji in zagotovitvi vseh virov financiranja za ves čas trajanja projektov (upravičenih in neupravičenih stroškov po pravilih EU ter vseh pripadajočih stroškov, ne le investicijskih odhodkov). Nadalje ob **pripravi proračunov za leti 2006–2007** ni sprememb, večji poudarek je dan stanja projektov (šifer zaključenih/ukinjenih projektov ni bilo možno nadalje načrtovati/urejati). Posebnost ob **pripravi proračunov za leti 2007–2008** je bila, da se je prvič načrtovalo v evrih. V NRP so se obvezno vključili tudi načrti nabav in gradenj ter informatizacije. Do leta 2008 je še bilo predvideno financiranje iz stare finančne perspektive, nova finančna perspektiva je trajala od leta 2007 do 2013, kar pomeni, da sta se v tem obdobju obe perspektivi prekrivali. Sredstva za EU projekte je bilo treba načrtovati v vseh predvidenih letih financiranja in v celotnem obsegu za posamezno prednostno usmeritev.

Posebna pozornost ob **pripravi proračunov za leti 2008–2009** je bila namenjena projektom in programom, za katere je bilo predvideno sofinanciranje iz sredstev Evropske kohezijske politike ter drugih virov EU in izhajajo iz dolgoročne razvojne strategije, ki jo med drugim opredeljujejo tudi prioritetni programi oziroma projekti v Nacionalnem strateškem referenčnem okviru in na podlagi katerih se oblikujejo operativni programi.¹⁶ Upoštevati je bilo potrebno tudi Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja 2007–2013. Pri predhodni pripravi se ni obneslo načrtovanje nabav, gradenj in informatizacije. Prvič se je načrtovalo in v NRP posebej označilo tudi projekte iz Resolucije o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023. Prvič pa je bil v priročniku podrobneje predstavljen pristop proračuna, ki je usmerjen v rezultate. Pri tej pripravi proračuna so se v NRP dodatno načrtovala sredstva norveškega in švicarskega finančnega mehanizma.

Po pregledu načrtovanja projektov v NRP lahko povzamem razloge, zakaj se je njegov celoten obseg po letih povečeval. Predvsem je podlaga v finančnih sredstvih predpristopne pomoči, različnih drugih finančnih donacij, po vstopu Slovenije v EU pa so se v NRP začela načrtovati sredstva za projekte t.i. stare finančne perspektive, ki se lahko deloma prekriva z novo finančno perspektivo. Od leta 2007 do 2013 so proračunski uporabniki v okviru NRP načrtovali vsa sredstva t.i. nove finančne perspektive, ki so bila odobrena s strani Evropske komisije. Prav slednje in priporočeno načrtovanje resolucijskih nacionalnih razvojnih projektov do leta 2023 sta pomembna dejavnika za okrepljeno načrtovanje projektov v prihodnjih letih in preseganje letnega proračuna.

3.2.5 Strukturne spremembe državnega proračuna in smeri razvoja

Dosedanja praksa priprave proračuna je v Sloveniji potekala tako, da je Ministrstvo za finance razpoložljiva sredstva razdelilo med posamezna ministrstva, ki so nato nadalje sama (izjema so zgolj plače, socialni transferi, prednostne investicije ipd.) razporejala sredstva, brez

¹⁶ Operativni program krepitve regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007-2013, Operativni program razvoja človeških virov za obdobje 2007-2013, Operativni program razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007-2013, operativni programi za čezmejno, transnacionalno in medregionalno sodelovanje (Interreg III A, Interreg III B, Interreg III C, Espon, Interact), drugi programi (Cilj 3 Evropsko teritorialno sodelovanje 2007-2013) itd.

preverjanja vsebine in uspešnosti programov s strani Ministrstva za finance. Takšno načrtovanje zahteva veliko samodiscipline s strani posameznih resorjev, saj v nasprotnem primeru lahko povzroči pehanje za sredstva državnega proračuna, ne upošteva pa dejanskih potreb in pogoja, da se mora s sredstvi dosegati največji učinek. Načrtovanje proračunskih izdatkov je namreč neposredno povezano s cilji, ki si jih država zastavi v svojih dolgoročnih in strateških dokumentih.

V Sloveniji so se potrebne smeri reform javnih financ v povezavi z javnimi investicijami začele izpostavljanje že leta 2006. Na krajši rok so te reforme povezane z »razvojem nadaljnje vsebinske in tehnične usposobljenosti Ministrstva za finance in vlade v celoti na področju upravljanja javnih izdatkov, še posebej v usmerjanju in spremljanju programskega načrtovanja ter pripravo ustreznih procedur za polno črpanje programov evropskega proračuna na vseh ključnih ministrstvih in zlasti na Ministrstvu za finance.« V okviru reform na srednji rok je bila posebej izpostavljena potreba po izdelavi »metodologije in procedure za celovito srednjeročno gospodarsko in fiskalno načrtovanje«. Slednje naj bi povežalo vladne prioritete z glavnimi proračunskimi programi in zagotavljalo potrebne uskladitve znotraj proračuna. Nenazadnje je bila kot nujna opredeljena »priprava in uveljavitev v rezultat usmerjenega proračunskega načrtovanja, ki je temeljni instrument povečevanja učinkovitosti delovanja države« (Cvikl, 2006, str. 59–68). V tej smeri je že potekala priprava proračunov za leti 2010 in 2011, ko je bila vpeljana nova klasifikacija, ki proračun razdeli po razvojnih politikah, razvojnih programih in razvojnih podprogramih, in kjer se je uveljavljeni način priprave predloga proračuna po programski strukturi nadgradil s konceptom programske usmerjenega proračuna razvojnih politik.

Želene strukturne spremembe državnega proračuna je lažje opredeliti, mnogo težje pa jih je uvesti v praksi. Povezavo med uspešnim uresničevanjem javnih programov in alokacijo proračunskih sredstev je zelo težko vzpostaviti, problematično je predvsem ocenjevanje vplivov sekundarnih dejavnikov. Radej (2009, str. 7) poudarja, da bo s tem v zvezi potrebno korenito premisliti način povezave spremljanja in programiranja na višjih in najvišjih ravneh javno-upravne hierarhije. Slednje zahteva postopkovne, tehnične, metodološke prilagoditve, še posebej spremembo javno-upravne in politične kulture v državi, ki v Sloveniji še najbolj zaostaja. Četudi bi posamezne organizacije uspeli naučiti ocenjevati svoje rezultate, ostane temeljni problem, kako vsebinsko različne dosežke različnih organizacij prevesti na takšen skupni imenovalac, da bi jih lahko primerjali (Radej, 2009, str. 20).

3.3 Obseg načrta razvojnih programov

V nadaljevanju sledi pregled konkretnih projektov in programov v NRP. NRP je zelo kompleksno področje, saj je sečišče različnih interesov, področij, tehnik oz. nasprotujočih vsebin. Od njegove vzpostavitve so prevladovale ene oz. druge vsebine, od moči »pravih« pa je odvisna kakovost sistema upravljanja projektov. Ravnoesje se vedno znova vzpostavlja med pristopi, ki so prikazani v Tabeli 14.

Tabela 14: Multidisciplinarnost javnih investicij

Vsebina	Pristop 1	Pristop 2
Cikel	Projektni	Proračunski
Osnovne enote	Projekti in programi	Aktivnosti, proračunske postavke (drobljenje)
Dobrine	Javne	Zasebne
Trajanje	Večletnost	Enoletnost
(Ne)izkušenosť	Praksa	Teorija
Vidik	Planski	Računovodski
Upoštevanje pravil	Slovenija	EU
Interes	Stroka	Politika
Pristop načrtovanja	K rezultatom usmerjen proračun	Linearno dodajanje virov

Proračunski in projektni cikel sta vsebinsko različni in hkrati povezani področji. S sredstvi državnega proračuna se financirajo tako javne kot tudi zasebne dobrine, katerih izvedba traja eno ali več let. Praksa ministrstev pri načrtovanju, spremljanju in izvrševanju investicij je različna, in sicer glede na vsebino in število projektov ter programov, katerih skrbniki so. NRP je tudi stičišče realiziranega s planskim vidikom, prevladoval naj bi interes stroke, a je dopuščeno tudi politično manevriranje. Namen načrtovanja projektov in programov v proračunu je doseganje učinkovitejše in uspešnejše porabe sredstev. Pri načrtovanju javnih investicij je zelo pomembno vzpostaviti tak sistem, ki izhaja iz dejanskih potreb, strokovnih stališč in konkretnih ciljev, ne pa da izhaja iz vsakoletnega linearnega dodajanja virov.

3.3.1 Pravni predpisi področja v Sloveniji

Vzpostavitev NRP je bilo potrebno tudi pravnoformalno urediti. Predpisi, ki se nanašajo na NRP, se letno dopolnjujejo. Nekateri pravni predpisi so sicer v nalogi že opredeljeni, povzemam pa nekatere temeljne pravne podlage, ki se nanašajo na posamezne vsebinske sklope. Z vidika proračunskih postopkov, priprave, izvrševanja in poročanja o proračunu veljajo:

- Zakon o javnih finančah,
- Zakon o izvrševanju proračuna (zakon, ki se sprejme ob vsakem proračunu),
- Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna,
- Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS,
- Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna,
- Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljeh in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna.

Z vidika upravljanja investicij velja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih investicij. Je predpis, ki določa vsebino, področja, uporabe v javnih finančah in osnove za vrednotenje ter ocenjevanje investicij, določa pa tudi vrste in obvezno vsebino investicijske dokumentacije. Nenazadnje so v tej uredbi opredeljeni tudi postopki in udeleženci pri pripravi investicijske dokumentacije ter ocenjevanju investicij.

Na področju občinskih proračunov je sprejet Zakon o financiranju občin. Do leta 2005 je bilo predpisano, da morajo občine, ki so na podlagi programa investicij, sprejetega za posamezna področja na ravni države upravičene do dodatnih sredstev iz državnega proračuna, pred začetkom investicije dobiti soglasje ministrstva, pristojnega za finance. V okviru izdaje soglasja je Ministrstvo za finance pregledovalo ustreznost izdelane investicijske dokumentacije in preverjalo, če so sredstva v državnem proračunu zagotovljena. Po letu 2005 pa je izdajo soglasja zamenjalo okrnjeno soglasje k finančnemu pokritju investicije.

Brez neposredne povezave z načrtom razvojnih programov veljajo še predpisi na naslednjih področjih. V NRP skladno z ZJF spadajo državne pomoči, kjer je temeljna podlaga Zakon o spremljanju državnih pomoči. Z vidika javnega naročanja velja Zakon o javnem naročanju. Z vidika financiranja javnih projektov v partnerstvu z zasebnim kapitalom veljajo Zakon o javno-zasebnem partnerstvu, Pravilnik o vsebini upravičenosti izvedbe projekta po modelu javno-zasebnega partnerstva in Pravilnik o vsebini in načinu vodenja evidenc projektov javno-zasebnega partnerstva in sklenjenih pogodb v okviru javno-zasebnega partnerstva.

3.3.2 Uvedba in začetki načrtovanja NRP

V ZJF je NRP opredeljen že leta 1999. NRP se je prvič načrtoval za leto 2001, za več let pa v obdobju 2002–2005. Nekaj mesecev zatem je Državni zbor ponovno sprejel rebalans proračuna za leto 2002 in v okviru slednjega spremenjen NRP 2002–2005. Pri pripravi proračuna RS in NRP so se proračunski uporabniki prvič neposredno srečali s problemom projektnega vodenja, oblikovanja projektov, ki so lahko v celoti investicijskega značaja ali značaja državnih pomoči, priprave investicijske in druge dokumentacije za predstavitev projektov ter odločanja o njihovi uvrstitvi v NRP za naslednje štiriletno obdobje. Z uvedbo podpore tretjega dela proračuna v letu 2002 za spremljavo izvajanja programsko-projektne delo proračuna je bilo mogoče pri pripravi in upravljanju proračuna upoštevati tudi večletno dimenzijo in celovitost projektov ter njihovo kontinuirano izvajanje, ki presega enoletne proračune (Ministrstvo za finance, 2002).

Pri uvrstitvi projektov v NRP je bilo treba vpisati obstoječe projekte (njihovo realizacijo, plane v okviru načrtovanega proračuna in plane do predvidenih zaključkov) in načrtovati nove projekte. Proračun načrtujejo za to organizirane službe, ki so morale zagotoviti podatke s sodelovanjem odgovornih oseb za projekte. Hkrati z uporabniki so se iz izkušenj učili tudi na Ministrstvu za finance in z željo po lažjem in kvalitetnejšem načrtovanju projektov nenehno nadgrajevali sistem NRP in dopolnjevali podatke o projektih.

Z napredovanjem informacijske tehnologije se je povečala tudi kakovost (računalniško podprtih) podatkovnih baz NRP. Prednosti podatkovnih baz so predvsem v enostavnem shranjevanju velikih količin podatkov s hitrim dostopom, hiter in natančen prenos podatkov ter hitre, natančne obdelave. Podatkovne baze omogočajo tudi analize in primerjave podatkov v različnih obdobjih. Iz razpoložljivih podatkov zadnjega sprejetega proračuna za leto 2004 in pripadajočega NRP 2004–2007 (Tabela 15) je razvidno, da se je kar 45 % oziroma 850

projektov, ki so bili načrtovani v letu 2004, že izvajalo v času vzpostavitve NRP (pred letom 2002).

Tabela 15: Projekti po letu začetka, načrtovani v obdobju 2004–2008

Leto začetka	Število	Povprečna vrednost v SIT	Povprečna vrednost v EUR	Povprečno trajanje v letih
1980	1	363.500.000	1.516.859	25,0
1990	3	1.396.926.333	5.829.270	17,7
1992	1	4.967.229.943	20.727.883	16,0
1993	8	2.467.332.395	10.295.996	15,3
1994	8	160.915.126.225	671.486.923	14,8
1995	9	3.815.569.265	15.922.088	13,0
1996	13	2.837.248.462	11.839.628	10,5
1997	37	586.172.341	2.446.054	9,6
1998	272	474.451.923	1.979.853	9,0
1999	133	724.283.772	3.022.383	8,5
2000	144	703.420.822	2.935.323	7,0
2001	221	1.011.541.954	4.221.090	5,8
2002	228	1.305.126.549	5.446.197	4,9
2003	419	621.855.191	2.594.956	3,2
2004	293	1.115.508.672	4.654.935	3,0
2005	82	390.584.755	1.629.881	1,4
2006	9	314.361.114	1.311.806	2,3
2007	2	1.537.678.000	6.416.617	2,0
Skupaj	1.883	1.530.866.021	6.388.191	5,5

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2004, NRP 2004–2008, 2010.

Iz Tabele 15 je razvidno tudi, da je z izjemo projektov, ki se začnejo v letih 1992, 1993, 1994, 1995, 1996 in predvidoma v letu 2007, povprečna vrednost projektov nižja od skupne povprečne vrednosti. Povprečno trajanje projektov v letih pada, kar je pričakovano, saj so uporabniki v NRP projekte uvrščali za preteklo obdobje (tudi z začetkom v letu 1980), kar je doprineslo k podaljševanju trajanja projektov. NRP je štirileten, kljub temu pa je povprečno načrtovano trajanje projektov z začetkom v letih od 2003 dalje, krajše.

3.3.3 Trend projektov v sprejetih proračunih

Podrobni podatki o projektih, ki so bili sprejeti v Državnem zboru, so razpoložljivi od leta 2003 naprej (Tabela 16), kar je povezano z novo spletno aplikacijo za pripravo proračuna. Število sprejetih projektov, ki so vključeni v NRP, je iz leta v leto naraščalo, saj se je število projektov od začetka opazovanega obdobja 2003 do proračuna v letu 2010 skoraj podvojilo. Opazen je tudi trend rasti števila projektov s predvidenim začetkom financiranja v letu sprejetega proračuna. Povprečna sprejeta vrednost projektov je relativno visoka, in sicer od 6.388.191 evrov¹⁷ v letu 2004 do 11.899.700 evrov v letu 2010. V celotnem opazovanem

¹⁷ Skladno s Priporočeno metodologijo preračunavanja statističnih časovnih vrst ob prehodu na novo denarno valuto Banke Slovenije iz oktobra 2005 so »Podatki pred vstopom Slovenije v EMU so preračunani iz SIT z uporabo nepreklicnega menjalnega razmerja. Ta prikaz omogoča primerjavo v državi skozi čas in zagotavlja ohranitev kazalcev razvoja (stopnje rasti)«.

obdobju zaradi svoje vrednosti in trajanja izstopa dvajsetletni projekt Nacionalni program izgradnje avtocest¹⁸ (v nadaljevanju NPIA), katerega načrtovan izdatek v letu 2004 predstavlja 11 % vseh proračunskih virov namenjenih za projekte v sprejetem NRP. Prav zaradi tega razloga je povprečna vrednost projektov izračunana tudi z izvzetjem tega največjega projekta in je boljši približek dejanske povprečne sprejete vrednosti projektov.

Tabela 16: Trend načrtovanja projektov glede na posamezni sprejeti proračun v EUR

Proračun	SSP2003	SSP2004	REB2005	SP06	SSP07	SSP08	REB2008	REB2009	SP2010
Projekti v NRP	2003-2006	2004-2007	2005-2008	2006-2009	2007-2010	2008-2011	2008-2011	2009-2012	2010-2013
Število v obdobju*	1549	1883	2482	2480	2809	2716	3058	2782	2385
Število v začetnem letu	1164	1446	2160	2154	2427	2326	2656	2591	2285
Povprečno trajanje v letih**	-	5,5	5,2	5,4	4,9	5,4	5,4	5,7	6,9
Povprečna vrednost	-	6.388.191	5.276.477	6.151.327	9.118.384	11.374.833	10.228.341	10.307.418	11.899.700
Povprečna vrednost brez NPIA	-	3.558.196	3.305.275	4.205.721	6.911.848	9.236.291	8.416.712	8.433.128	9.332.656

Legenda: * V štetje so zajeti vsi projekti z načrtovanimi izdatki v obdobju od posameznega proračuna in naprej.

** Vsak projekt vsebuje atributa začetek in konec financiranja, na podlagi katerega je izračunano trajanje posameznega projekta, nato pa še povprečje trajanja vseh projektov.

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

Število projektov se povečuje, največ projektov je bilo v letu 2008. Od rebalansa 2009 je bila uvedena novost, da lahko uporabniki nove projekte uvrščajo le na podlagi njihove utemeljene zahteve in ob predložitvi sklepa o potrditvi ustreznega investicijskega dokumenta. Ob **pripravi proračunov za leti 2010 in 2011** je bilo uvedeno združevanje projektov za manjše investicije v skupinske projekte (oblikujejo upravne enote, sodišča, državna tožilstva), kar pomeni racionalizacijo postopkov in večjo preglednost procesov. Oboje pojasni manjše število projektov v zadnjih dveh proučevanih obdobjih.

3.3.4 Vrednost projektov in ocena upravičenosti

Projekti se ne načrtujejo na pamet, ampak je zanje potrebno pripraviti ustrezno investicijsko dokumentacijo. Za projekte in programe javnega sektorja v Sloveniji velja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, ki temelji na 23. členu ZJF. Uredba je nadomestila predhodno »Uredbo o enotni metodologiji

¹⁸ NPIA je največji projekt oz. program v NRP in spada v pristojnost Ministrstva za promet. Po Resoluciji o nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji iz leta 2004 so osnovni vir za financiranje Nacionalnega programa gradnje avtocest v Republiki Sloveniji sredstva, ki se zagotavljajo na podlagi Zakona o zagotovitvi namenskih sredstev za graditev državnih cest, določenih v nacionalnem programu izgradnje avtocest v Republiki Sloveniji. Ne glede na sprejet zakon pa so se že leta 2004 močno zmanjšali proračunski viri in močno povečalo zadolževanje. V letih 2009 in 2010 tako sploh ni več vira iz naslova namenskih sredstev državnega proračuna; DARS d.d. del sredstev sicer pridobi iz proračuna skozi refundacijo DDV (Spletna stran Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji, 2010). Dolg skupaj z obrestmi znaša že več kot 4 milijarde evrov, vsa posojila so v celoti zavarovana z državnim poroštvom, vse sedanje kredite pa naj bi družba lahko odplačala šele po letu 2050 (Kocbek, 2009, str. 9).

za izdelavo programov za javna naročila investicijskega značaja«, ki je bi sprejeta na podlagi Zakona o javnih naročilih.

V nadaljevanju prikazujem projekte NRP v posameznih sprejetih proračunih, ki sem jih segmentirala glede na velikost, in sicer skladno z mejnimi vrednostmi v uredbah o enotni metodologiji. Od vrednosti projekta je namreč odvisno, kako podrobno mora biti za projekt pripravljena, obravnavana in potrjena investicijska dokumentacija. V sprejetih proračunih do vključno leta 2006 sem projekte uvrstila v razrede skladno z mejnimi vrednostmi v predhodni uredbi, v sprejetih proračunih od leta 2007 dalje pa sem upoštevala mejne vrednosti, ki jih predpisuje veljavna uredba¹⁹. Mejne vrednosti, ki določajo pripravo in obravnavo posamezne vrste investicijske dokumentacije po stalnih cenah, z vključenim davkom na dodano vrednost, so prikazane v naslednji Tabeli 17. Zaradi lažjega pregleda projektov sem posameznim mejnim vrednostim v magistrskem delu določila razrede od A do E.

Tabela 17: Mejne vrednosti in obvezna vrsta investicijske dokumentacije

Razred	EUR	Vrsta investicijske dokumentacije
A - projekti najmanjših vrednosti	pod 100.000	enostavni DIP
B - projekti manjših vrednosti	pod 300.000	DIP
C - srednje veliki projekti	med 300.000 in 500.000	DIP (IP)
D - projekti večjih vrednosti	med 500.000 in 2.500.000	DIP, IP
E - projekti največjih vrednosti	nad 2.500.000	DIP, PIZ, IP

Legenda: DIP = dokument identifikacije investicijskega projekta, IP = investicijski program, PIZ = predinvesticijska zasnova.

Vir: Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, 2010.

Zaradi optimizacije vodenja in izvrševanja investicij uredba v primeru, če gre za več podobnih investicij ali druge smiselno povezane posamične ukrepe manjših vrednosti, dopušča oziroma predlaga možnost združitve projektov v program, za katerega veljajo isti postopki in merila kakor za posamičen investicijski projekt.

V 24. členu uredbe so navedeni pogoji za uvrstitev investicijskega projekta v NRP. Temeljni dokument za uvrstitev projekta je potrjen dokument identifikacije investicijskega projekta. Projekt za vključitev v NRP predlaga ministrstvo, ki je na posameznem področju proračunske porabe skrbnik projekta, in sicer ob pripravi proračuna oziroma NRP ali izjemoma v času izvrševanja na podlagi veljavnih določb zakona o izvrševanju proračuna in spremljajočih izvedbenih predpisov. V nadaljevanju so sprejeti projekti po posameznih proračunih zbrani po vrednostih projektov oziroma po t.i. razredih. Skladno s splošnimi značilnostmi projektov v določenem razredu predstavljam tudi predpisano dokumentacijo, s katero se ocenjuje upravičenost projektov.

¹⁹ Predhodna uredba velja le za postopke, ki so se začeli pred 18.6.2006. V analizi mejnik predhodne in veljavne uredbe poenostavljam, saj ne razpolagam s podatki o formalnih začetkih postopkov posameznih projektov.

Projekti manjših vrednosti (razreda A in B)

Pri primerjavi podatkov projektov manjših vrednosti po posameznem sprejetem proračunu je razvidna poenostavitev od 2007 dalje. Skladno z novo uredbo se pri projektih z ocenjeno vrednostjo pod 100.000 evrov vsebina investicijske dokumentacije lahko ustrezno prilagodi (poenostavi), vendar mora vsebovati vse ključne prvine, potrebne za odločanje o investiciji in zagotavljanje spremljanja učinkov. Od leta 2007 dalje spada v razred A približno 11 % od vseh projektov, za katere ni treba pripravljati dokumenta identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju DIP) v razširjenem (celotnem) obsegu. Celotni obseg podatkov iz sprejetih proračunov pa daje informacijo, da je projektov manjših vrednosti približno 25 %. Iz Tabele 18 je razvidno tudi, da projekti manjših vrednosti v sprejetih proračunih v povprečju trajajo od 2,9 do 4,7 leta.

Tabela 18: Projekti manjših vrednosti v posameznem sprejetem proračunu

Proračun	SSP2004	REB2005	SP2006	SSP07		SSP08		REB2008		REB2009		SP2010	
Projekti v NRP	2004-2008	2005-2008	2006-2009	2007-2010		2008-2011		2008-2011		2009-2012		2010-2013	
Razred	B	B	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Število projektov	497	700	613	416	493	367	436	385	473	288	288	114	213
% projektov	26,4	28,2	24,7	14,8	17,6	13,5	16,1	12,6	15,5	10,4	10,4	4,8	8,9
Povprečno trajanje v letih*	3,4	3,2	3,1	2,9	3,2	3,1	3,6	3,2	4,0	3,5	4,1	4,3	4,7
Povprečna vrednost v EUR**	76.567	89.216	87.602	44.061	190.448	40.928	192.124	43.173	195.304	40.513	194.905	48.371	201.033

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

Temeljni namen DIP je evidentiranje investicijske namere in njenih ciljev. Vsebuje opise predlaganih rešitev in je podlaga za odločanje bodisi o nadaljnji izdelavi investicijske dokumentacije bodisi o nadaljevanju investicije. V dokumentu morajo biti navedeni podatki predvsem o investitorju, izdelovalcu investicijske dokumentacije in upravljavcu ter drugih strokovnih delavcev, vključena mora biti analiza stanja z opisom razlogov za investicijsko namero, opredeljene razvojne možnosti in cilji investicije ter preverjena usklajenost z razvojnimi strategijami in politikami, opis različnih variant, vključena pa mora biti tudi opredelitev vrste investicije, z oceno investicijskih stroškov in navedbo osnov za oceno vrednosti ter nenazadnje tudi informacija o ekonomski upravičenosti projekta. Kadar je DIP edini dokument, le-ta prevzame vlogo IP in se za projekt vključi analiza stroškov in koristi, predstavitev optimalne variante ter prikaz rezultatov ocenjevanja z utemeljitvijo upravičenosti investicijskega projekta.

Projekti srednje velikih vrednosti (razred C)

Tabela 19: Projekti srednje velikih vrednosti v posameznem sprejetem proračunu

Proračun	SSP2004	REB2005	SP2006	SSP07	SSP08	REB2008	REB2009	SP2010	Skupaj povprečje
Projekti v NRP, razred C	2004-2008	2005-2008	2006-2009	2007-2010	2008-2011	2008-2011	2009-2012	2010-2013	
Število projektov	268	368	400	357	324	330	242	208	312
% projektov	14,2	14,8	16,1	12,7	11,9	10,8	8,7	8,7	12,3
Povprečno trajanje v letih*	5,6	4,8	4,7	3,8	4,9	5,1	5,2	6,0	5,0
Povprečna vrednost v EUR**	303.577	304.992	302.412	387.845	389.484	388.618	396.147	398.088	358.895

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

V opazovanem obdobju je glede na vrednost v razredu C v povprečju 12,3 % projektov. V primerjavi z razredom A in B projekti v povprečju trajajo dlje (5 let). Opazen je trend podaljševanja njihovega trajanja. Za te vrednosti še ni potrebno pripravljati investicijskega programa. Načeloma velja navedba v 10. členu uredbe, ki opredeljuje, da vsebino investicijske dokumentacije določajo vrsta in namen investicije ter pravila stroke, ki veljajo za posamezno dejavnost. Investicijska dokumentacija mora biti izdelana strokovno in v okviru razpoložljivih podatkov ter tako podrobno, kot je ekonomsko še upravičeno.

Projekti večjih vrednosti (razred D)

Tabela 20: Projekti večjih vrednosti v posameznem sprejetem proračunu

Proračun	SSP2004	REB2005	SP2006	SSP07	SSP08	REB2008	REB2009	SP2010	Skupaj povprečje
Projekti v NRP, razred D	2004-2008	2005-2008	2006-2009	2007-2010	2008-2011	2008-2011	2009-2012	2010-2013	
Število projektov	653	832	839	854	879	1103	1139	973	909
% projektov	34,7	33,5	33,8	30,4	32,4	36,1	40,9	40,8	35,3
Povprečno trajanje v letih*	6,2	5,7	5,8	5,4	5,5	5,2	5,2	6,6	5,7
Povprečna vrednost v EUR**	1.006.734	1.043.266	1.062.273	1.207.884	1.226.701	1.202.475	1.204.378	1.251.939	1.150.706

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

Za tretjino projektov, ki glede na vrednost spadajo v razred D, je treba poleg DIP pripraviti še investicijski program. Povprečno trajanje teh projektov je 5,7 let, povprečna vrednost pa 1,1 milijonov evrov. Za upravičenost teh sredstev morajo predlagatelji pripraviti ustrezno dokumentacijo, ki je s tehnično-tehnološkim in ekonomskim delom strokovna podlaga za investicijsko odločitev. Investicijski program obravnava podrobno razčlenjeno optimalno varianto, ki temelji na številni dokumentaciji (najmanj idejnem projektu, prostorskih aktih v primerih prostorskih ureditvenih pogojev, tehnično-tehnološkem projektu s specifikacijo opreme, geoloških, geomehanskih, seizmoloških, vodnogospodarskih, ekoloških, drugih raziskavah in analizah ter dokazljivih virih financiranja).

Obvezna vsebina investicijskega programa je opredeljena v 13. členu uredbe, z vidika uvrščanja projekta v NRP pa je posebej pomemben finančni vidik. Vključeni morajo biti

prikaz ocenjene vrednosti investicije in predvidene finančne konstrukcije z izračunanim deležem sofinanciranja investicije s sredstvi proračuna Republike Slovenije, ocena vrednosti projekta po stalnih in tekočih cenah, z navedbo osnov in izhodišč za oceno, časovni načrt izvedbe investicije s popisom vseh aktivnosti skupno z organizacijo vodenja projekta in izdelano analizo izvedljivosti ter načrt financiranja v tekočih cenah po dinamiki in virih financiranja.

Z vidika upravičenosti financiranja velikih projektov z javnimi sredstvi in kot kriterij za izbor projektov mora investicijski program vsebovati tudi projekcije prihodkov in stroškov poslovanja po vzpostavitvi delovanja investicije za obdobje ekonomske dobe investicijskega projekta in vrednotenje drugih stroškov in koristi ter presojo upravičenosti v ekonomski dobi z izdelavo finančne in ekonomske ocene ter izračunom finančnih in ekonomskih kazalnikov (doba vračanja investicijskih sredstev, neto sedanja vrednost, interna stopnja donosnosti, relativna neto sedanja vrednost in/ali količnik relativne koristnosti) skupaj s predstavitvijo učinkov, ki se ne dajo ovrednotiti z denarjem, analizo tveganj in analizo občutljivosti ter na koncu še predstavitev in razlago rezultatov. Dobro pripravljen investicijski program je podlaga za primerjave načrtovanih učinkov z dejanskimi učinki ob zaključku projekta.

Projekti z vrednostjo nad 2.500.000 evrov (razred E)

Tabela 21: Projekti največjih vrednosti v posameznem sprejetem proračunu

Proračun	SSP2004	REB2005	SP2006	SSP07	SSP08	REB2008	REB2009	SP2010	Skupaj povprečje
Projekti v NRP, razred E	2004-2008	2005-2008	2006-2009	2007-2010	2008-2011	2008-2011	2009-2012	2010-2013	
Število projektov	465	582	628	689	710	767	825	877	640
% projektov	24,7	23,4	25,3	24,5	26,1	25,1	29,7	36,8	24,9
Povprečno trajanje v letih*	6,6	7,2	7,6	7,3	7,8	7,8	8,0	8,4	7,4
Povprečna vrednost v EUR**	24.198.179	20.710.539	22.594.554	35.313.973	41.677.182	38.741.449	32.856.878	30.822.704	30.539.313

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

Kar 25 % vseh projektov v sprejetih NRP predstavljajo največji projekti in v povprečju trajajo 7,4 let. Njihova povprečna vrednost znaša preko 30 milijonov evrov. Obvezna dokumentacija za te projekte je tudi predinvesticijska zasnova, kjer so obravnavane vse variante, za katere je verjetno, da bi ekonomsko, finančno, časovno in tehnično-tehnološko sprejemljivo izpolnile cilje, zapisane v dokumentu identifikacije investicijskega projekta in so predstavljene s projekcijami alternative »z« investicijo, projekcijami z minimalno in/ali alternativo »brez« investicije. Pri tem se upoštevajo tehnične, finančne, zakonske in druge omejitve, se ugotovijo rezultati posameznih variant ter utemelji predlog optimalne variante. Optimalno varianto se izbere z analizo stroškov in koristi ali drugimi primernimi metodami (na primer multikriterijsko analizo).

Povzamem lahko, da večja kot je vrednost projekta, daljše je njegovo predvideno trajanje. Največji delež projektov (več kot tretjina) je v razredu D, to je v skupni vrednosti med 500.000 in 2.500.000 evrov, trajajo 5,7 leta, njihova povprečna vrednost pa je 1,2 milijona evrov. Kar ena četrtnina projektov spada v razred E, ki predstavlja vrednost nad 2,5 milijona evrov. Povprečno trajanje projektov je 7,4 leta, njihova povprečna vrednost znaša 30,5 milijona evrov. Vsem projektom, ki vrednostjo presegajo mejo 25 milijonov, mora skladno z uredbo medresorska strokovna komisija pregledati in oceniti predinvesticijske zasnove in investicijske programe s študijo izvedbe za investicije.²⁰

Kadar so projekti (so)financirani s sredstvi EU, je potrebo upoštevati evropska pravila in zakonodajo. EK opredeljuje velike projekte, to so tisti, katerih skupni stroški presegajo 25 milijonov evrov v primeru okolja in 50 milijonov evrov v primeru prometa ter drugih področij. EK oceni velik projekt, po potrebi po posvetovanju z zunanjimi strokovnjaki, vključno z Evropsko investicijsko banko, in sprejme odločitev o financiranju ali pa zavrne finančni prispevek (Uredba sveta o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu, Ur.l. EU, št. L 210/25).

V nadaljevanju naloge proučujem značilnosti načrtovanja na izbranih področjih, ki jih je možno razbrati iz konkretnih podatkov o projektih. Povzemam pa tudi odgovore, ki sem jih pridobila s strani ministrstev na podlagi vprašalnika, na ta način številke dopolnjujem še s prakso.

4 ANALIZA UČINKOVITOSTI OBSTOJEČEGA PROCESA NAČRTOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH INVESTICIJ IZBRANIH PODROČIJ V SLOVENIJI

4.1 Kriteriji za izbor področij podrobnega proučevanja

4.1.1 Proračunski izdatki po programski klasifikaciji

Skladno s Pravilnikom o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Ur.l. RS, št. 112/2003, 56/2005, 141/2006, 58/2009) se izdatki državnega proračuna in finančnih načrtov neposrednih uporabnikov državnega proračuna s predpisano programsko klasifikacijo razvrščajo v 24 področij proračunske porabe, glavne programe in podprograme. Podprogrami so najpodrobnejši in se določijo v postopku priprave predloga proračuna.

V Tabeli 22 podajam konkretne podatke iz rebalansa proračuna za leto 2007, kjer je razvidno, kolikšen del izdatkov celotnega proračuna je vključenih v NRP (proračunski viri NRP v letu 2007).

²⁰ Čeprav je uredba v veljavi od leta 2006, Vlada še ni imenovala medresorske strokovne komisije.

Tabela 22: Rebalans proračuna 2007 vs. NRP proračunski viri 2007

Naziv področja proračunske porabe	Rebalans proračuna		Rebalans NRP		Delež NRP v proračunu
	v mio EUR	v %	v mio EUR	v %	
Politični sistem	58,6	0,7	6,6	0,4	11,2
Ekonomska in fiskalna administracija	219,7	2,7	30,2	1,6	13,7
Zunanja politika in mednarodna pomoč	94,2	1,2	6,8	0,4	7,2
Skupne admin. službe in splošne javne storitve	201,4	2,5	56,8	3,1	28,2
Znanost in tehnološki razvoj	247,1	3,0	100,1	5,5	40,5
Lokalna samouprava	147,5	1,8	128,7	7,0	87,2
Obramba in ukrepi ob izrednih dogodkih	488,2	6,0	82,3	4,5	16,9
Notranje zadeve in varnost	411,5	5,1	127,6	7,0	31,0
Pravosodje	219,2	2,7	9,3	0,5	4,2
Trg dela in delovni pogoji	234,6	2,9	88,2	4,8	37,6
Kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo	381,7	4,7	308,1	16,8	80,7
Pridobivanje in distribucija energetskih surovin	37,9	0,5	34,3	1,9	90,6
Promet, prometna infrastruktura in komunikacije	544,7	6,7	359,0	19,6	65,9
Gospodarstvo	118,1	1,4	78,0	4,3	66,1
Varovanje okolja in naravne dediščine	211,5	2,6	157,4	8,6	74,4
Prostorsko planiranje in stan. komunalna dejavnost	43,1	0,5	17,5	1,0	40,7
Zdravstveno varstvo	88,0	1,1	51,4	2,8	58,4
Kultura, šport in nevladne organizacije	212,6	2,6	63,1	3,4	29,7
Izobraževanje	1.513,8	18,6	92,1	5,0	6,1
Socialno varstvo	841,2	10,3	21,0	1,1	2,5
Pokojninsko varstvo	1.124,9	13,8	4,2	0,2	0,4
Servisiranje javnega dolga	348,5	4,3	0,0	-	-
Intervencijski programi in obveznosti	42,6	0,5	10,1	0,6	23,8
Prispevek v proračun Evropske unije	317,1	3,9	0,0	-	-
Skupaj	8.148,0	100,0	1.832,9	100,0	22,5

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2007, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

Največji delež proračuna je namenjen trem področjem: izobraževanju (18,6 %), pokojninskemu varstvu (13,8 %) in socialnemu varstvu (10,3 %). V proračunskih virih NRP pa največji delež, to je 19,6 %, spada v področje prometa, prometne infrastrukture in komunikacije, sledi pa področje kmetijstva, gozdarstva in ribištva s 16,8 %. V državnem proračunu se odhodki za servisiranje javnega dolga in prispevke v proračun evropske unije ne vodijo projektno, zato tudi ne spadajo v NRP. Proračunski uporabniki, ki pokrivajo področja proračunske porabe pridobivanje in distribucija energetskih surovin, lokalna samouprava ter kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo, projektno vodijo več kot 80 % proračuna.

4.1.2 Število projektov

Drugi kriterij za izbor področij podrobnega proučevanja je število projektov, ki jih posamezno ministrstvo letno načrtuje v okviru državnega proračuna. Večje število projektov predstavlja na eni strani bolj kakovosten vzorec za proučevanje, na drugi strani pa ima ministrstvo z več projekti tudi več izkušenj iz naslova projektnega financiranja oziroma z upravljanjem javnih investicij.

Omejitev za izbor je vsaj sto projektov v okviru rednega proračunskega cikla. Iz podatkov za zadnja tri leta sprejetih proračunov (rebalans 2008, rebalans 2009 in sprejeti proračun za 2010) sledi, da so to naslednja ministrstva (v oklepaju je navedeno število projektov):

- Ministrstvo za promet (837, 745 in 848),
- Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko (395, 458 in 232),
- Ministrstvo za šolstvo in šport (246, 252 in 214),
- Ministrstvo za okolje in prostor (232, 194 in 202),
- Ministrstvo za javno upravo (175, 142 in 71),
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (161, 147 in 127).

4.1.3 Praksa načrtovanja projektov z vrednostjo nad 2.500.000 evrov

Zraven števila projektov je pomembna tudi praksa ministrstev s projekti večjih vrednosti. Izbrala sem konkretne projekte oziroma programe, katerih vrednost presega 2,5 milijona evrov. Iz podatkov o številu projektov za zadnja tri leta sprejetih proračunov (rebalans 2008, rebalans 2009 in sprejeti proračun za 2010) se po teh kriterijih kvalificira naslednjih šest ministrstev (v oklepaju je navedeno število projektov večjih vrednosti):

- Ministrstvo za promet (193, 242 in 297),
- Ministrstvo za okolje in prostor (80, 82 in 104),
- Ministrstvo za šolstvo in šport (55, 67 in 97),
- Ministrstvo za gospodarstvo (56, 67 in 67),
- Ministrstvo za visoko šolstvo (41, 41 in 56),
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (51, 44 in 55).

Na podlagi gornjih kriterijev sem izbrala področja, ki jih v okviru državnega proračuna zastopajo posamezna ministrstva. Na podlagi vseh treh kriterijev sem izbrala področji prometne infrastrukture in izobraževanja, ki ju predstavljata Ministrstvo za promet in Ministrstvo za šolstvo in šport. Sledi področje lokalne samouprave, predstavlja ga Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, področje je izbrano na podlagi prvega in drugega kriterija. Zadnje izbrano področje pokriva Ministrstvo za okolje in prostor, ki dosega pogoje drugega in tretjega kriterija.

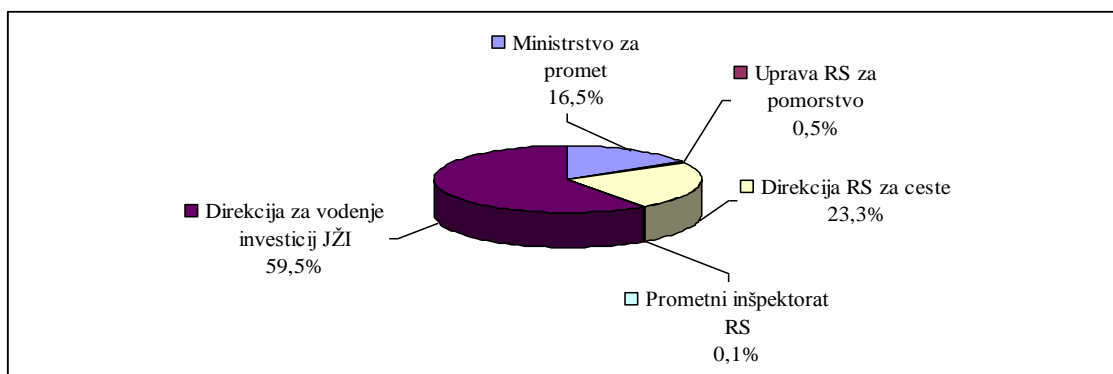
4.2 Ključne značilnosti izbranih področij

V okviru proračunskih uporabnikov, ki so pristojni za promet, se načrtujejo investicije na področju prometa, cest, železnic in pomorstva.

Na Sliki 7 so prikazani deleži načrtovanih proračunskih sredstev v letih 2010 in 2011, ki so v okviru državnega proračuna namenjeni investicijam na področju prometne infrastrukture. Največ sredstev (60 %) v obeh letih je namenjenih investicijam v železniško infrastrukturo, in sicer predvsem zaradi načrtovanih sredstev EU in donacij. Največje število projektov, ki imajo proračunske vire v izbranih letih, je načrtovanih na področju cest, kar predstavlja 94 %

oziroma 791 projektov, sledi področje železnic (26 projektov), prometa (20 projektov) in pomorstva (6 projektov).

Slika 7: Delež proračunskih sredstev NRP v sprejetih proračunih za leti 2010 in 2011



Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2010, 2011, NRP, 2010.

Lokalno samoupravo v okviru državnega proračuna zastopa Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, ki je razdeljena na tri vsebinska področja: lokalno samoupravo, regionalni razvoj in evropsko kohezijsko politiko. Pri načrtovanju javnih investicij so na tem področju značilni številni evidenčni projekti²¹. Slednje pomeni načrtovanje manjšega števila konkretnih projektov v sprejetem proračunu in uvrščanje le-teh med letom, v času izvrševanja proračuna.

Na področju izobraževanja so v okviru državnega proračuna trije skrbniki projektov oziroma proračunski uporabniki: Ministrstvo za šolstvo in šport, Urad RS za mladino in Inšpektorat RS za šolstvo in šport. Največji delež, to je 97 % proračunskih sredstev NRP in 200 projektov v sprejetih proračunih za leti 2010 in 2011, pripada ministrstvu, manjši delež sredstev in projektov pa pripada ostalima uporabnikoma.

Na področju okolja je skladno z institucionalno klasifikacijo pet različnih proračunskih uporabnikov, ki so predstavljeni v Tabeli 23. Največji delež sredstev in največ projektov pripada Ministrstvu za okolje in prostor.

²¹ Evidenčni projekt je načrt financiranja še neznane skupine projektov, za katero pa so znani cilji in namen, vendar v načrt razvojnih programov še niso uvrščeni projekti, s katerimi bodo cilji doseženi. Evidenčni projekti so bili vključeni v proračun zaradi priključitve Slovenije v Evropsko unijo, da se lahko v proračunu ustrezno načrtujejo sredstva evropskega proračuna.

Tabela 23: Delež proračunskih sredstev NRP in število projektov v sprejetih proračunih za leti 2010 in 2011

Proračunski uporabniki	% sredstev	Število projektov
Ministrstvo za okolje in prostor	92	162
Geodetska uprava RS	1	9
Uprava RS za jedrsko varnost	0	1
Inšpektorat RS za okolje in prostor	0	1
Agencija RS za okolje	7	12
Skupaj	100	185

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2010, 2011, NRP, 2010.

V nadaljevanju za navedena področja podrobneje predstavljam značilnosti njihovega letnega in večletnega načrtovanja NRP, in sicer proučevano obdobje sega od 2005 do leta 2011, podatki pa se nanašajo na proračunske vire projektov v posameznih sprejetih proračunih. Kljub temu da je NRP štiri- in večleten, sem za proučitev sprejetih proračunskih virov projektov namenoma izbrala izsek za obdobje šestih planskih let, ki zajema osem proračunskih ciklov. Navajam povprečne vrednosti izdatkov za projekte v evrih, v posameznem sprejetem proračunu, posameznega leta in po posameznih izbranih področjih. Povprečne vrednosti navajam zato, da predstavim sliko načrtovanih proračunskih sredstev izbranih področij, ki jih je možno medsebojno primerjati.

4.3 Pregled načrtovanih proračunskih sredstev v posameznih letih

4.3.1 Področje prometa

V obdobju od 2005 do 2010 je bilo povprečno v posameznem letu za investicije prometne infrastrukture v državnem proračunu v okviru 482 projektov skupaj načrtovanih 350 milijonov evrov. Iz Tabele 24 je razviden naraščajoč trend povprečnih načrtovanih vrednosti po projektu. V začetnem letu 2005 je za posamezen projekt načrtovanih 523.477 evrov, v letu 2010 pa povprečni proračunski viri za projekt že več kot trikrat presegajo izhodišče.

V Tabeli 24 so krepko označene tiste povprečne letne vrednosti, ko je bil sprejet zadnji proračun in NRP pred njegovim izvrševanjem. Slednje so tudi najboljši približek realizirani letni povprečni vrednosti za projekt. V obdobju od 2005 do 2008 je povprečna vrednost za projekt v letu 2010 znašala 4,8 milijona evrov, v zadnjem sprejetem obdobju 2010–2013, ko se je načrtovalo na kratki rok, pa je povprečna vrednost sedemkrat manjša. Iz pregleda povprečne realizirane vrednosti za projekt izhaja, da se je v letu 2006 le-ta znižala za 17 %, kasneje pa se vsako leto povečala za približno tretjino. Primerjava povprečne sprejete vrednosti in povprečne realizirane vrednosti kaže na to, da se v povprečju za posamezni projekt načrtuje več, kot je nato dejansko realizirano. Razlog za gornja dejstva je, da je na kratki rok možno natančnejše načrtovanje, na daljši rok pa je težje predvideti vse potrebe in prihodnja razpoložljiva sredstva, kar se odraža tudi iz podatkov.

Tabela 24: Povprečni letni proračunski viri za projekte na prometnem področju, v evrih

Obdobje	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2005–2008 (rebalans)	523.477	862.546	826.727	956.865	1.354.239	4.813.253
2006–2009	-	473.773	551.760	569.211	809.712	1.994.468
2007–2010	-	-	510.945	664.049	868.309	1.388.252
2008–2011	-	-	-	699.396	738.410	1.370.004
2008–2011 (rebalans)	-	-	-	667.351	737.933	1.305.160
2009–2012 (rebalans)	-	-	-	-	605.185	1.009.238
2009–2012 (rebalans II)	-	-	-	-	510.788	1.055.488
2010–2013	-	-	-	-	-	716.280
Povprečna vrednost v letu	523.477	668.160	629.811	711.374	803.511	1.706.518
Realizacija	416.823	346.771	472.964	608.316	576.972	-
Indeks na predhodno leto	-	83,2	136,4	128,6	94,8	-
% realizacije / povprečna vrednost	79,6	51,9	75,1	85,5	71,8	-
% realizacije / zadnja načrtovana vrednost	79,6	73,2	92,6	91,2	113,0	-

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

4.3.2 Področje lokalne samouprave

V obdobju od 2005 do 2010 je bilo povprečno v posameznem letu za investicije na področju lokalne samouprave v državnem proračunu v okviru 157 projektov skupaj načrtovanih 83,7 milijona evrov. Iz Tabele 25 je razviden naraščajoč trend povprečnih načrtovanih vrednosti po projektu, ki je posledica večjih načrtovanih zneskov za kasnejša leta v začetnih obdobjih.

Tabela 25: Povprečni letni proračunski viri za projekte lokalne samouprave, v evrih

Obdobje	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2005–2008 (rebalans)	146.138	225.500	123.251	120.936	-	-
2006–2009	-	252.846	774.102	190.425	1.043.927	15.022.530
2007–2010	-	-	611.584	1.517.638	7.526.093	7.909.929
2008–2011	-	-	-	1.462.786	3.749.218	7.962.166
2008–2011 (rebalans)	-	-	-	603.330	736.454	7.101.186
2009–2012 (rebalans)	-	-	-	-	383.872	744.720
2009–2012 (rebalans II)	-	-	-	-	443.283	753.314
2010–2013	-	-	-	-	-	815.868
Povprečna vrednost v letu	146.138	239.173	502.979	779.023	2.313.808	5.758.530
% načrtovane vrednosti na evidenčnem projektu	11,6	59,8	81,7	74,0	65,8	73,0
Realizacija	132.741	90.091	104.054	215.686	250.313	-
Indeks na predhodno leto	-	67,9	115,5	207,3	116,1	-
% realizacije / povprečna vrednost	90,8	37,7	20,7	27,7	10,8	-
% realizacije / zadnja načrtovana vrednost	90,8	35,6	17,0	35,7	56,5	-

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

V začetnem letu 2005 je za posamezen projekt povprečno načrtovanih 146.138 evrov, v letu 2010 pa so povprečni proračunski viri za projekt skoraj štiridesetkrat višji v primerjavi z

izhodiščem. V obdobju 2005–2008 (rebalans) na tem področju ni bilo predvidenih sredstev za investicije za leti 2009 in 2010, kar kaže na kratkoročnejše osredotočanje. Največja povprečna vrednost proračunskih virov za projekt je tudi v tem primeru v najzgodnejšem načrtovanem obdobju za leto 2010 in znaša 15.022.530 evrov. Razlog so številni evidenčni projekti, v okviru katerih so načrtovana predvsem EU sredstva v prihodnjih letih. Na kratek rok sicer je načrtovanih več konkretnih projektov, še vedno pa je največ konkretnih projektov uvrščenih v času izvrševanja proračuna, saj vsako leto služba realizira približno 300 projektov več kot jih je načrtovala v zadnjem sprejetem obdobju proračuna (krepko označene vrednosti).

Iz pregleda povprečne realizirane vrednosti za projekt izhaja, da se je v letu 2006 le-ta znižala za 32 %, kasneje pa se je povečevala. Primerjavi povprečne in zadnje sprejete vrednosti ter povprečne realizirane vrednosti za projekt kažeta na to, da se v povprečju za posamezni projekt letno načrtuje več, kot je nato dejansko realizirano. Tudi tukaj so razlog številni evidenčni projekti, iz katerih se v času izvrševanja uvrsti večje število projektov manjših vrednosti.

4.3.3 Področje izobraževanja

V obdobju od 2005 do 2010 je bilo povprečno v posameznem letu za investicije na področju izobraževanja v državnem proračunu v okviru 151 projektov skupaj načrtovanih 75,6 milijona evrov. Tudi na tem področju je trend povprečnih načrtovanih vrednosti projektov naraščajoč (Tabela 26).

Tabela 26: Povprečni letni proračunski viri za projekte na področju izobraževanja, v evrih

Obdobje	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2005–2008 (rebalans)	304.392	549.613	769.473	770.159	926.591	952.741
2006–2009	-	359.293	466.269	454.358	700.655	1.063.365
2007–2010	-	-	355.411	624.808	1.359.168	2.145.214
2008–2011	-	-	-	445.266	927.563	1.627.675
2008–2011 (rebalans)	-	-	-	412.498	915.183	1.701.382
2009–2012 (rebalans)	-	-	-	-	512.558	814.850
2009–2012 (rebalans II)	-	-	-	-	467.142	812.958
2010–2013	-	-	-	-	-	639.222
Povprečna vrednost v letu	304.392	454.453	530.384	541.418	829.837	1.219.676
Realizacija	314.740	420.888	376.924	355.351	511.492	-
Indeks na predhodno leto	-	133,7	89,6	94,3	143,9	-
% realizacije / povprečna vrednost	103,4	92,6	71,1	65,6	61,6	-
% realizacije / zadnja načrtovana vrednost	103,4	117,1	106,1	86,1	109,5	-

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

V začetnem letu 2005 je za posamezen projekt povprečno načrtovanih 304.392 evrov, v zadnjem letu pa štirikrat več. Načrtovane vrednosti so v povprečju najvišje v obdobju 2007–2010, in sicer v letih 2009 in 2010. Razlog za povečanje so številni evidenčni projekti, ki povečujejo povprečno vrednost proračunskih virov, v okviru katerih so načrtovana predvsem

EU sredstva. Povprečna realizirana vrednost za projekt glede na predhodno leto je v letu 2006 višja za 34 %, kasneje se je zniževala, nato pa zopet znatno povečala (44 %) v letu 2009. Primerjavi povprečne in zadnje sprejete vrednosti ter povprečne realizirane vrednosti kažeta, da se v povprečju za posamezni projekt načrtuje več, kot je nato dejansko realizirano, medtem ko je odstopanje zadnje sprejete vrednosti projekta (krepko označene) od realizacije najmanjše.

4.3.4 Okolje in prostor

V obdobju od 2005 do 2010 je bilo povprečno v posameznem letu za investicije za okolje in prostor v državnem proračunu v okviru 132 projektov skupaj načrtovanih 118,7 milijona evrov. Povprečni letni proračunski viri za projekte na področju okolja so navedeni v Tabeli 27.

Tabela 27: Povprečni letni proračunski viri za projekte na področju okolja, v evrih

Obdobje	2005	2006	2007	2008	2009	2010
2005–2008 (rebalans)	391.150	653.107	708.036	1.176.874	918.940	39.643
2006–2009	-	458.455	1.142.270	1.613.851	2.706.406	11.414.343
2007–2010	-	-	856.004	1.096.886	1.634.745	3.871.911
2008–2011	-	-	-	713.162	1.013.508	1.956.231
2008–2011 (rebalans)	-	-	-	659.491	1.006.604	1.969.464
2009–2012 (rebalans)	-	-	-	-	1.215.830	1.727.541
2009–2012 (rebalans II)	-	-	-	-	1.167.187	1.372.960
2010–2013	-	-	-	-	-	1.183.008
Povprečna vrednost v letu	391.150	555.781	902.103	1.052.053	1.380.460	2.941.888
Realizacija	560.079	374.805	617.256	580.489	1.242.484	-
Indeks na predhodno leto	-	66,9	164,7	94,0	214,0	-
% realizacije / povprečna vrednost	143,2	67,4	68,4	55,2	90,0	-
% realizacije / zadnja načrtovana vrednost	143,2	81,8	72,1	88,0	106,5	-

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

V začetnem letu 2005 je za posamezen projekt povprečno načrtovanih 391.150 evrov, ta vrednost iz leta v leto narašča do zadnjega leta, ko se vrednost približa trem milijonom evrov. Najvišje povprečno načrtovane vrednosti na projekt so v letih 2009 in 2010 v obdobju 2006–2009. Razlog je manjše število načrtovanih projektov v teh letih. Povprečna zadnja sprejeta vrednost, ki je krepko označena, iz leta v leto niha. Prav tako niha tudi povprečna realizirana vrednost za projekt. Povprečna realizirana vrednost za projekt glede na predhodno leto je v letu 2006 nižja za 33 %, v letu 2007 se je le-ta povečala za 65 % v letu 2008 spet nekoliko znižala, nato pa se podvojila v letu 2009. Primerjavi povprečne in zadnje sprejete vrednosti in povprečne realizirane vrednosti za projekt kažeta na to, da se v povprečju za posamezni projekt načrtuje več, kot je nato dejansko realizirano.

4.4 Značilnosti planskih podatkov uporabnikov na izbranih področjih

V nadaljevanju projekte, ki imajo načrtovane proračunske vire v obdobju od 2005 do 2011, preverjam še po povprečnih vrednostih, povprečnem trajanju, številu in po mejnih vrednostih.

4.4.1 Povprečne vrednosti, trajanje in število projektov

Tabela 28 po posameznih področjih prikazuje značilnosti projektov, ki imajo načrtovane proračunske vire financiranja v letih od 2005 do 2011.

Tabela 28: Povprečna vrednost, trajanje in število projektov

Obdobje	Povprečna vrednost v EUR	Povprečno trajanje v letih	Število projektov
Področje prometa			
2005–2008 (rebalans)	9.414.812	8,2	705
2006–2009	9.726.597	8,0	711
2007–2010	15.894.546	6,4	738
2008–2011	14.804.018	6,6	833
2008–2011 (rebalans)	14.412.792	7,2	837
2009–2012 (rebalans)	14.690.332	8,3	734
2009–2012 (rebalans II)	15.136.447	8,2	744
2010–2013	7.233.131	8,7	844
Področje lokalne samouprave			
2005–2008 (rebalans)	739.100	2,8	239
2006–2009	1.082.351	2,9	256
2007–2010	4.583.403	3,3	215
2008–2011	6.757.626	3,9	151
2008–2011 (rebalans)	3.026.564	3,0	395
2009–2012 (rebalans)	2.657.024	2,9	442
2009–2012 (rebalans II)	2.457.047	2,9	458
2010–2013	4.440.780	3,4	232
Področje izobraževanja			
2005–2008 (rebalans)	2.484.217	4,6	240
2006–2009	2.454.835	4,7	258
2007–2010	4.006.247	4,6	252
2008–2011	4.903.233	4,5	233
2008–2011 (rebalans)	4.875.484	4,8	246
2009–2012 (rebalans)	4.246.540	4,9	246
2009–2012 (rebalans II)	4.012.802	5,0	249
2010–2013	4.788.824	5,5	212
Področje za okolje in prostor			
2005–2008 (rebalans)	2.478.331	3,0	196
2006–2009	4.506.101	4,4	215
2007–2010	6.502.823	5,2	250
2008–2011	7.185.735	5,9	229
2008–2011 (rebalans)	7.190.776	6,1	232
2009–2012 (rebalans)	8.567.439	6,4	187
2009–2012 (rebalans II)	7.684.763	6,5	193
2010–2013	10.932.754	6,4	185

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

Na prometnem področju celotna povprečna vrednost projektov (kjer so vključeni realizacija in vsi načrtovani viri financiranja za vsa leta trajanja) od obdobja 2005 do 2008 naprej narašča, v zadnjem obdobju je vrednost razpolovljena. V povprečju traja 768 projektov v tem obdobju 7,7 let, najdlje pa v obdobju 2010–2013 (8,7 let). To obdobje beleži tudi največje število, saj je zgolj v dveh letih načrtovanih 844 projektov. Slednje je logično, saj je način načrtovanja tak, da želi ministrstvo uvrstiti čim več projektov, kar pa z enako predvideno vrednostjo proračuna zmanjša povprečno vrednost in podaljša trajanje projektov.

Glede na dejstvo, da projekti tega področja trajajo skoraj osem let, me zanima, koliko jih je bilo zajetih v vseh osmih proučevanih proračunih. Od povprečno 768 je 300 takih, ki so načrtovani v vseh obdobjih. Pri teh se je v povprečju konec financiranja v zadnjem sprejetem proračunu v primerjavi s prvim obdobjem zamaknil za 4,7 leta, vrednosti le-teh pa so se v povprečju povečale za 60 %.

Značilnosti projektov **na področju lokalne samouprave** so, da celotna povprečna vrednost projektov niha, najnižja je v obdobju od 2005 do 2008, najvišja pa v obdobju 2008–2011 (6,8 milijona evrov). V povprečju je v tem obdobju načrtovanih 300 projektov za obdobje treh let, najdlje v obdobju 2008–2011 (3,9 leta). Največje število projektov je načrtovanih v obdobju 2009–2012 (rebalans II), kjer je upoštevanih največ tistih, ki so se uvrstili v času izvrševanja. Iz tabele je razvidna tudi kratkoročnost projektov.

Načrtovane značilnosti projektov, s proračunskimi viri financiranja od 2005 do 2011 **na področju izobraževanja** izkazujejo relativno stabilne podatke: povprečne vrednosti (okoli 4 milijone evrov), trajanje (4,8 leta) in število projektov (242 projektov).

V vseh osmih proračunskih ciklih je bilo načrtovanih 24 istih projektov, v povprečju so se podaljšali za 3,8 leta, podražili pa za 80 %.

Povprečna vrednost 210 projektov **na področju, ki pokriva okolje in prostor**, za načrtovano obdobje znaša 6,9 milijona evrov, povprečno trajanje projektov pa je 5,5 leta. Iz Tabele 28 je razvidno, da povprečna vrednost iz obdobja v obdobje niha, najnižja je v prvem obdobju, najvišja - skoraj petkrat višja - pa v obdobju 2010–2013.

V vseh osmih proračunskih ciklih je bilo načrtovanih 50 istih projektov, v povprečju so se podaljšali za 4,5 leta in podražili za 55 %.

4.4.2 Mejne vrednosti projektov v obdobjih

V primerjavi so mejne vrednosti podane iz Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, ki so opredeljene v podpoglavju 3.3.4 Vrednost projektov in ocena upravičenosti. Pregled po področjih je prikazan v Tabeli 29.

Tabela 29: Vrednosti projektov v posameznih obdobjih

Obdobje	A		B		C		D		E		Skupaj	
	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%	Število	%
Področje prometa												
2005–2008 (rebalans)	0	0,0	125	17,7	138	19,6	290	41,1	152	21,6	705	100
2006–2009	0	0,0	84	11,8	169	23,8	308	43,3	150	21,1	711	100
2007–2010	16	2,2	108	14,6	134	18,2	318	43,1	162	22,0	738	100
2008–2011	11	1,3	103	12,4	131	15,7	386	46,3	202	24,2	833	100
2008–2011 (rebalans)	17	2,0	104	12,4	132	15,8	385	46,0	199	23,8	837	100
2009–2012 (rebalans)	10	1,4	47	6,4	68	9,3	360	49,0	249	33,9	734	100
2009–2012 (rebalans II)	15	2,0	49	6,6	73	9,8	362	48,7	245	32,9	744	100
2010–2013	4	0,5	46	5,5	88	10,4	424	50,2	282	33,4	844	100
Področje lokalne samouprave												
2005–2008 (rebalans)	0	0,0	111	46,4	46	19,2	66	27,6	16	6,7	239	100
2006–2009	0	0,0	121	47,3	62	24,2	57	22,3	16	6,3	256	100
2007–2010	41	19,1	91	42,3	41	19,1	22	10,2	20	9,3	215	100
2008–2011	26	17,2	52	34,4	19	12,6	36	23,8	18	11,9	151	100
2008–2011 (rebalans)	17	4,3	80	20,3	29	7,3	237	60,0	32	8,1	395	100
2009–2012 (rebalans)	9	2,0	33	7,5	19	4,3	335	75,8	46	10,4	442	100
2009–2012 (rebalans II)	12	2,6	38	8,3	30	6,6	338	73,8	40	8,7	458	100
2010–2013	10	4,3	25	10,8	14	6,0	145	62,5	38	16,4	232	100
Področje izobraževanja												
2005–2008 (rebalans)	0	0,0	57	23,8	22	9,2	94	39,2	67	27,9	240	100
2006–2009	0	0,0	36	14,0	18	7,0	130	50,4	74	28,7	258	100
2007–2010	33	13,1	32	12,7	20	7,9	103	40,9	64	25,4	252	100
2008–2011	34	14,6	29	12,4	20	8,6	93	39,9	57	24,5	233	100
2008–2011 (rebalans)	37	15,0	32	13,0	19	7,7	98	39,8	60	24,4	246	100
2009–2012 (rebalans)	28	11,4	29	11,8	21	8,5	99	40,2	69	28,0	246	100
2009–2012 (rebalans II)	32	12,9	29	11,6	25	10,0	89	35,7	74	29,7	249	100
2010–2013	12	5,7	12	5,7	18	8,5	80	37,7	90	42,5	212	100
Področje za okolje in prostor												
2005–2008 (rebalans)	0	0,0	66	33,7	32	16,3	57	29,1	41	20,9	196	100
2006–2009	0	0,0	60	27,9	33	15,3	52	24,2	70	32,6	215	100
2007–2010	20	8,0	58	23,2	24	9,6	60	24,0	88	35,2	250	100
2008–2011	21	9,2	55	24,0	26	11,4	55	24,0	72	31,4	229	100
2008–2011 (rebalans)	22	9,5	58	25,0	26	11,2	51	22,0	75	32,3	232	100
2009–2012 (rebalans)	17	9,1	23	12,3	27	14,4	46	24,6	74	39,6	187	100
2009–2012 (rebalans II)	16	8,3	26	13,5	30	15,5	47	24,4	74	38,3	193	100
2010–2013	6	3,2	17	9,2	20	10,8	54	29,2	88	47,6	185	100

Legenda: Razred A= pod 100.000 evrov, B =pod 300.000 evrov, C= med 300.000 in 500.000 evrov, D= nad 500.000 evrov, E= nad 2.500.000 evrov.

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 in 2010, NRP, 2010.

Na področju prometa je v vseh proračunih največ (od 40 do 50 %) projektov z vrednostjo od 500 do 2,5 milijona evrov (razred D). Z razponom od 20 do 34 % sledijo projekti, katerih celotna vrednost je večja od 2,5 milijona evrov (razred E). Odstotek projektov z najmanjšo vrednostjo je zanemarljiv.

Glavna značilnost investicij **lokalne samouprave** je, da je bilo v prvi polovici obdobj največ projektov vrednih pod 300 tisoč evrov (razred B), v drugi polovici je skoraj tri četrtine investicij z vrednostjo med 500 tisoč in 2,5 milijona evrov (razred D).

Na področju izobraževanja so vrednosti stabilne, v vseh obdobjih je največ, okoli 40 % projektov, projektov vrednih od 500 tisoč evrov do 2,5 milijona evrov (razred D), ena tretjina projektov pa sodi v razred največjih vrednosti (nad 2,5 milijona evrov)

Na koncu primerjam podatke še za področje **okolje in prostor**. Iz tabele ugotovim, da je največ (34 %) projektov z vrednostjo nad 2,5 milijona evrov (razred E). V prvi polovici obdobj je približno ena četrtina projektov vrednih pod 300 tisoč evrov, ena četrtina proučevanih pa je v vseh obdobjih vrednih med 500 tisoč do 2,5 milijona evrov.

4.5 Primerjava plana in realizacije investicij

Preden nadaljujem z ugotavljanjem učinkovitosti izvrševanja, naj povzamem pomembno točko, ki se nanaša na vsebino načrtovanja. Projekti iz načrta razvojnih programov na izbranih področjih vsebujejo znaten delež investicij, zato v nadaljevanju ne eliminiram projektov z neinvesticijskimi odhodki.

Sledi ugotavljanje dejstev, ki so povezana z načrtovanjem in izvajanjem projektov pri uporabnikih na izbranih področjih. Podatke o planih projektov primerjam z doseženimi cilji. Slednje predstavlja podlago pri iskanju vzrokov za uspešno porabo sredstev. Podatki so iz razpoložljivih zaključnih računov.

4.5.1 Doseganje plana letnih izdatkov proračunskih virov

Proračunski uporabniki so v zadnjih treh letih relativno dobro realizirali načrtovana sredstva NRP, saj dosegajo 81, 78 in 86-odstotno realizacijo glede na sprejete plane (Tabela 30).

Tabela 30: Primerjava skupnih načrtovanih in realiziranih proračunskih virov, v mio EUR

Leta	2007			2008			2009		
	Plan	Real.	Indeks	Plan	Real.	Indeks	Plan	Real.	Indeks
Lokalna samouprava	131	59	45,1	216	140	64,9	194	152	78,4
Promet	350	288	82,3	456	393	86,2	344	363	105,6
Okolje in prostor	184	94	51,0	125	93	75,0	191	156	81,8
Izobraževanje	83	73	87,9	97	80	82,9	109	116	106,5
Skupaj izbrana	748	514	68,7	893	707	79,1	839	788	93,9
Skupaj NRP	1.833	1.483	80,9	2.174	1.703	78,3	2.388	2.063	86,4

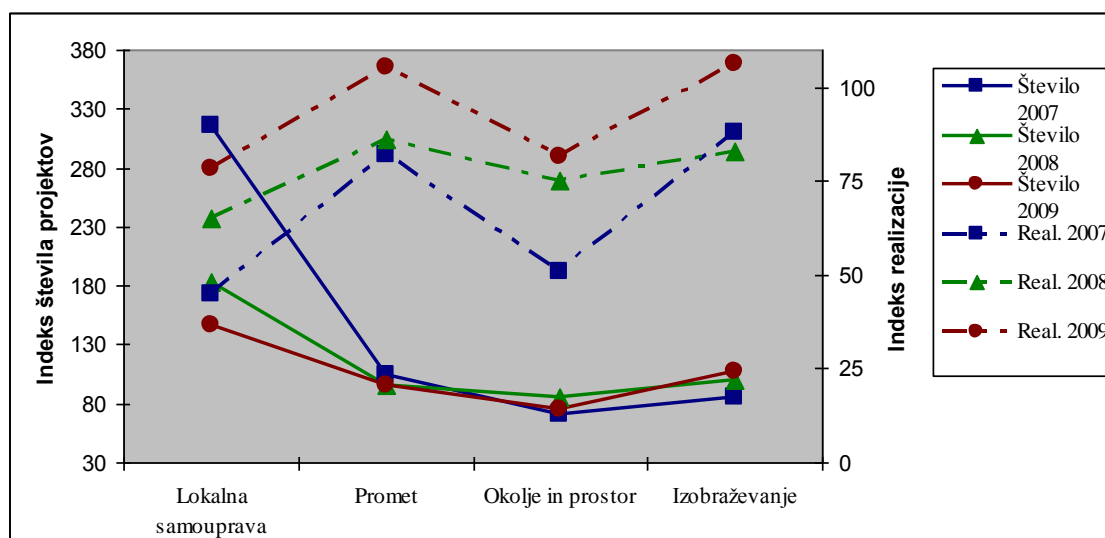
Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2007, 2008 in 2009, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

Uporabniki izbranih področij so skupaj v prvem proučevanem letu podpovprečno izpolnili plan, saj glede na celoto zaostajajo za 12,2 %. V drugem proučevanem letu izbrana področja

skupaj že nekoliko presegajo doseženo realizacijo na globalni ravni, v letu 2009 pa so rezultat celo konkretno izboljšali (presegajo celoten NRP za 7,5 %). Na letni ravni je najbolje dosegal plan uporabnik na področju izobraževanja, takoj za njim je uporabnik, ki pokriva področje prometa. V navedenih obdobjih sta slabše - podpovprečno dosegala plane ostala dva uporabnika.

Zanima me, ali je število realiziranih v primerjavi s številom načrtovanih konkretnih projektov povezano z doseganjem ciljev (doseženo realizacijo)? Kadar je realiziranih večje število projektov, kot jih je bilo načrtovanih, so se po predpisanih postopkih med letom uvrstili novi projekti. To so projekti, ki ob pripravi proračuna še niso bili izbrani in jih zato takrat še ni bilo mogoče vključiti v načrt. Druga skrajnost je, da je bilo ob pripravi proračuna načrtovanih več projektov, kot jih je bilo nato dejansko realiziranih (kot je na primer načrtovanje nepripravljenih projektov, optimistično načrtovanje in podobno). Za pridobitev teh informacij v proučevanih letih za vsako področje primerjam indekse vrednosti dosežene realizacije z indeksi števil projektov s proračunskimi viri, ki so bili v posameznem letu načrtovani in realizirani.

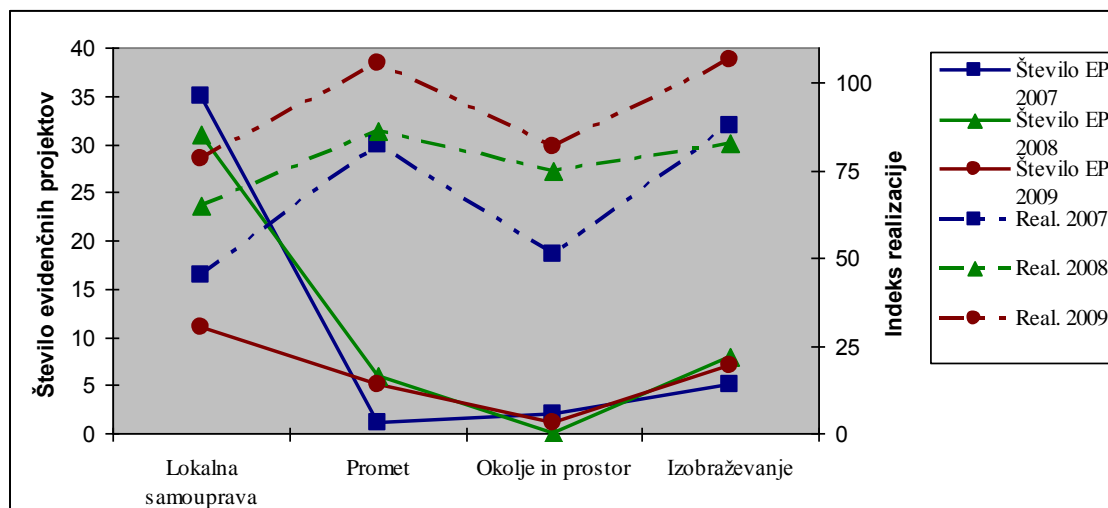
Slika 8: Povezanost števila novih projektov z doseženo realizacijo



Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2007, 2008 in 2009, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

Pri primerjavi indeksov posebej izstopa področje lokalne samouprave. Večje kot je bilo število novih projektov (indeks števila projektov), nižja je njihova skupna realizacija. Pri ostalih področjih sta oba indeksa vzporedna. Pri številu načrtovanih projektov so izvzeti evidenčni projekti, saj se ne izvršujejo, zato v nadaljevanju preverjam, kako število le-teh vpliva na uspešno porabo sredstev (Slika 9).

Slika 9: Povezanost števila evidenčnih projektov z doseženo realizacijo



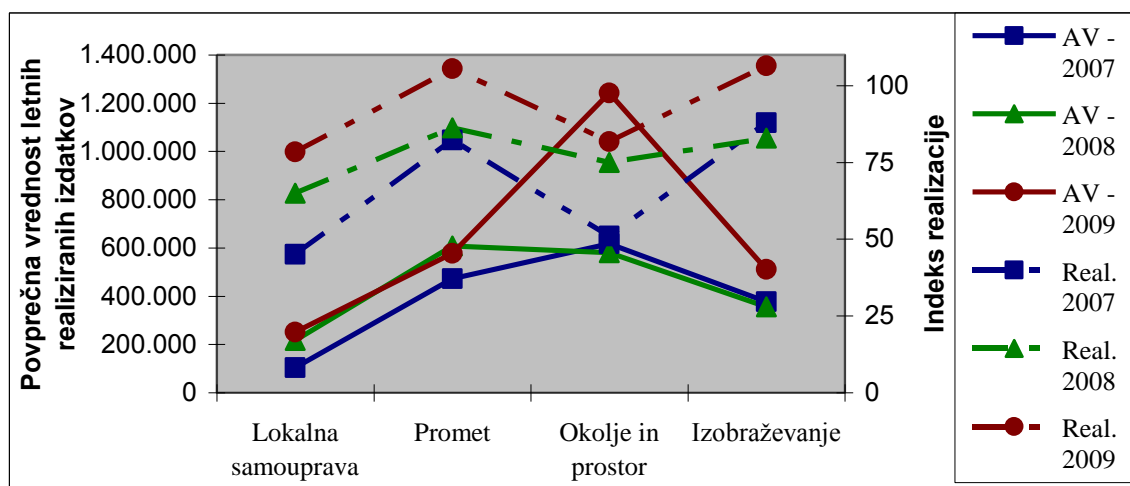
Legenda: EP = evidenčni projekt, real.=indeks realizacije glede na plan.

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2007, 2008 in 2009, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

Graf je podoben gornjemu, le pri področju lokalne samouprave se za značilno pokaže, da večje kot je število evidenčnih projektov, manj se realizacija približuje načrtovani vrednosti.

Na koncu ugotavljam, ali morebiti povprečna višina letne realizirane vrednosti projekta vpliva na uspešno porabo sredstev (Slika 10).

Slika 10: Povezanost vrednosti letnih realiziranih izdatkov z doseženo realizacijo



Legenda: AV= povprečna vrednost letnih realiziranih izdatkov, real.=indeks realizacije glede na plan.

Vir: Prirejeno po Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

Iz slike je razvidno, da so povprečne realizirane vrednosti v vseh obdobjih stabilne. Obe spremenljivki sta pri posameznem resorju vzporedni. Višja kot je povprečna realizirana

vrednost izdatkov, višji je indeks realizacije. Izjema je le področje za okolje in prostor v letu 2009, ki odstopa od vseh ostalih povprečnih realiziranih vrednosti.

4.5.2 Doseganje planov terminskega načrta in vrednosti konkretnih projektov

V pomoč pri iskanju odgovorov glede doseganja zastavljenega terminskega načrta financiranja in vrednosti posameznih projektov izbranih proračunskih resorjev izhajam iz podatkov o projektih, ki so bili sprejeti v okviru državnih proračunov (razpoložljivi podatki so od 2004 do leta 2009), ter iz podatkov o zaključnih računih (ko so uporabniki že zaključili projekte). Omejila sem se le na izvedene in že zaključene projekte, podatke zaključenih projektov pa primerjam s podatki iz leta, ko se projekti v omenjenem obdobju prvič pojavili kot del proračuna.

V Tabeli 31 so po izbranih področjih prikazani število izmed vseh 1.812 zaključenih projektov, primerjava povprečnega trajanja in povprečnih vrednosti, in sicer načrtovani podatki v primerjavi z dejanskimi - končnimi rezultati. Iz navedenega izhaja, da je največ zaključenih projektov v okviru področja lokalne samouprave (647 projektov), sledi področje prometa (539 projektov) in področje izobraževanja (452). Najmanj, to je 174 zaključenih projektov, pa se je zaključilo v okviru področja za okolje in prostor.

Tabela 31: Primerjava trajanja in vrednosti zaključenih projektov v obdobju (2004–2009)

Izbrana področja	Število projektov	Povprečno trajanje v letih				Povprečne vrednosti v 1000 EUR		
		Prvi plan	Real.	Razlika	Indeks	Prvi plan	Real.	Indeks
Lokalna samouprava	647	2,3	2,5	0,2	108,7	548	557	101,7
Promet	539	5,3	4,9	-0,4	92,5	1.372	1.670	121,7
Okolje in prostor	174	3,1	4,3	1,2	138,7	1.736	1.682	96,9
Izobraževanje	452	2,8	3,0	0,2	107,1	1.187	1.279	107,7

Vir: Prirejeno po Proračunu RS za leto 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 in 2009, NRP, 2010 in Ministrstvu za finance, Zaključni račun, 2010.

Lokalna samouprava na eni strani beleži največje število zaključenih projektov, na drugi stani le-ti predstavljajo najkrajše obdobje trajanja (nekaj več kot 2 leti) in so najmanjših vrednosti (v povprečju nekoliko presegajo pol milijona evrov). Na tem področju povprečni realizirani podatki v najmanjši meri odstopajo od povprečnih planskih podatkov. Najdaljše povprečno trajanje zaključenih projektov (približno 5 let) je na resorju prometa, ki je tudi edini z dejanskim povprečnim skrajšanjem trajanja projektov, kljub temu pa v povprečju beleži največje podražitve. V povprečju je vsak realiziran projekt dražji za 22 %, glede na to, kar je bilo prvotno načrtovano. Obratno sorazmeren odnos podatki prikazujejo na področju za okolje in prostor. Kljub povprečnemu podaljšanju trajanja projektov za 1,2 leti, se je končna povprečna realizirana vrednost znižala za 3 %, ob tem, da so vrednosti prvotno načrtovanih projektov v povprečju največje, to je 1,7 milijona evrov. Pri primerjavi prvotno načrtovanih in realiziranih zaključenih projektov na področju izobraževanja je zaznati le manjša odstopanja (podaljšanja in podražitve projektov).

Tudi iz te analize lahko povzamem, da je najmanj odstopanj pri kratkoročnih projektih, na srednji in daljši rok pa je načrtovanje manj natančno, saj je pri realiziranih vrednostih zaznati večja odstopanja. Število zaključenih projektov ni povezano z natančnostjo načrtovanja.

4.6 Praksa proračunskih uporabnikov

Iz konkretnih podatkov izbranih ministrstev je bilo možno ugotavljanje nekaterih dejstev glede načina planiranja in uspešnosti pri realiziranju planov ter sklepati o določenih značilnostih posameznih spremenljivk. V dopolnitev in predstavitev realnejše in celovitejše slike sem prakso načrtovanja proračunskih sredstev, izbire ter izvedbe projektov preverila še na podlagi vprašalnika. Posredovala sem ga tistim ministrstvom oziroma vladnim službam, ki projektom namenjajo znatni delež proračunskih sredstev, in tistim, za katere menim, da so do sedaj pri načrtovanju projektov pridobili največ izkušenj. Vprašalnik (Priloga 4) je anonimen, vrnilo ga je pet ministrstev. Posredovan je bil zaposlenim na ministrstvu, ki sodelujejo tako na strateški ravni programiranja, kot tudi pri sami izbiri, izvajanju in spremljanju konkretnih projektov. Ugotavljam, da iz obeh sklopov izhajajo podobni zaključki, ki jih predstavljam v zadnji točki poglavja.

4.6.1 Alokacija proračunskih sredstev

Proces alokacije proračunskih sredstev in načrtovanje politike se pri vseh petih ministrstvih podobno izvaja. Aktivnosti, ki so namenjene delovanju ministrstev, trajajo dve leti, kar predstavlja obdobje sprejetih proračunov. Izvajanje resorne politike se načrtuje srednjeročno (od štiri do šest let) in je povezano predvsem z obdobji priprave nacionalnih programov ter drugih strateških dokumentov. Eno ministrstvo je poudarilo, da se srednjeročno načrtovana sredstva zaradi črpanja evropskih sredstev vsako leto ponovno analizirajo. Eno ministrstvo je izpostavilo, da lahko načrtovanje za velike projekte obsega tudi deset in več let.

Določanje prioritete ob pripravi proračuna je sicer odvisno predvsem od strateške usmeritve politike in stanja gospodarstva, končne odločitve pa so pri vseh petih sprejete na kolegijih ministra. Pri enem ministrstvu je izpostavljeno posvetovanje z notranjeorganizacijskimi enotami in sodelovanje z vodji projektov.

Temeljne podlage za načrtovanje na programski ravni so v vseh petih primerih različno definirane. En odgovor kot temeljne podlage opredeljuje operative programe, ki so izdelani na ravni direktoriatov, zahteve vlade, sklenjene sporazume med resornimi ministrstvi in pobude lokalnih skupnosti ter poslancev Državnega zbora. Drugi resor za podlage navaja slovenske in evropske programske dokumente, območne razvojne programe, zakone, uredbe in strateške smernice. Po mnenju predstavnika tretjega ministrstva so v največji meri podlage za načrtovanje na programski ravni program dela ministrstva, strategije in sklepi vlade. Glavna podlaga za programsko načrtovanje v četrtem primeru so nacionalni strateški dokumenti in dokumenti EU (Lizbonska strategija ipd.). Zadnje ministrstvo, ki je podalo

odgovore, kot glavne dokumente navaja strategije, resolucije in slovenske ter evropske operativne programe.

Vseh pet ministrstev meni, da se obseg javnih investicij na njihovem področju določa na dovolj jasen način. Komentar enega od ministrstev je, da načrtovanje dinamike financiranja projektov sledi razpoložljivim dokumentom in informacijam. Obseg javnih sredstev oziroma investicij je toliko transparenten, kot so jasno razpoložljive informacije. Glede na pravila vodenja evropskih projektov, je transparentnost še toliko višja, saj jih je potrebno voditi ločeno, kar pa po drugi strani zaradi drobljena projektov vodi v njihovo otežkočeno izvajanje in izvrševanje. Predstavniki enega ministrstva je izpostavil problem, da kljub jasno določenemu obsegu javnih investicij niso vsi odgovorni pozorni na vrednost investicij in potrebne vire za njihovo financiranje. Na enem ministrstvu menijo, da se obseg javnih investicij v proračunu določa na dovolj jasen način za kratkoročno obdobje, ne pa tudi na daljši rok.

Iz prejetih odgovorov je razvidno, da pri treh od petih ministrstev zaenkrat še ne obravnavajo možnosti javno-zasebnega partnerstva. Eno ministrstvo odgovarja, da se s tega vidika projekti sicer obravnavajo, vendar do sedaj te možnosti še niso uporabili. Zadnji izmed odgovorov na to vsebino pa utemeljuje, da se, kjer je to smiselno, ta možnost upošteva zgolj pri vlogah za projekte, ki se sofinancirajo s sredstvi EU.

Ministrstva navajajo, da so v procesu načrtovanja največje ovire pri zagotavljanju alokacijske učinkovitosti proračunskih sredstev naslednje:

- preohlapni pogoji s strani Ministrstva za finance za uvrstitev novih projektov - ministrstva bi morala izkazati, da obstoječe projekte izvajajo skladno z investicijsko dokumentacijo, razlogi za morebitna odstopanja pa bi morali biti natančno pojasnjeni in ovrednoteni;
- na ravni ministrstev bi moral biti imenovan skrbnik projektov, programov in aktivnosti;
- vsak proračunski uporabnik skrbi za svoj del sredstev in svoje projekte, ne glede na to, da bi bilo na nekaterih področjih skupno izvajanje na državni ravni učinkovitejše;
- zastareli strateški dokumenti;
- politične odločitve oziroma dogovori o alokaciji sredstev;
- omejitve so podane z zakoni in pravilniki o izvrševanju proračunov, še posebej velja za usklajevanje dinamike financiranja v okviru dveh sprejetih proračunov (pri sprejetem proračunu za drugo leto ni možno prerazporejanje sredstev), dodatno omejitev predstavlja struktura proračuna (tipi proračunskih postavk);
- preveč poudarka se namenja projektom, ki so predvideni za sofinanciranje iz evropskih sredstev;
- manjka učinkovito in razumno regijsko načrtovanje, zlasti za večje projekte, kjer bi sodelovalo več občin.

4.6.2 Postopki izbora projektov

Postopki izbora projektov morajo biti pravočasno izvedeni, da je projekte možno načrtovati že ob pripravi državnega proračuna. Prav tako so pomembna merila za izbor projektov, ki morajo biti jasno opredeljena. Štiri vprašana ministrstva zbirajo projektne predloge na podlagi razpisov, eno vprašano ministrstvo pa sledi dolgoročnim strateških usmeritvam in dokumentom Slovenije ter ugotovitvam strokovnih služb. Tri ministrstva objavijo razpise za zbiranje projektnih predlogov projektov, ki se bodo sofinancirali iz državnega proračuna, v prvi polovici leta, in sicer za dva do tri letno obdobje. Preostalo ministrstvo večinoma objavi razpise v času priprave proračuna (julij in avgust), za eno izmed področij pa večkrat letno. Postopki izbora v povprečju trajajo od petnajst do šestdeset dni, dva meseca, od dva do štiri mesece in od dva do šest mesecev, za evropske projekte pa dalj časa. Pri resorju, kjer nimajo razpisov, ocenjujejo, da je za pripravo ustreznih strokovnih podlag za začetek izvedbe projektov potrebnih od šest do deset mesecev.

V zvezi s kriteriji oziroma merili za izbor projektov tri ministrstva nimajo oblikovanih internih navodil, na enem ministrstvu so projekti izbrani na osnovi vnaprej znanih meril, ki jih oblikujejo v direktoratih. Za financiranje izrednih dogodkov se financirajo tisti projekti, ki so najbolj pomembni in jih potrdi Vlada RS. Tri ministrstva odgovarjajo, da se merila ob vsakem razpisu oblikujejo posebej (odvisno od vsebinskega področja), eno ministrstvo ima merila in pogoje za dodelitev sredstev zapisana v pravilniku. Ministrstvo, ki nima oblikovanega postopka izbora projektov, pri njihovem uvrščanju v proračun na podlagi strokovnih služb ali predlogov lokalnih skupnosti ugotavljajo, ali gre za potrebo ali priložnost, kakšni so izvedljivost, zaželenost, nujnost, sprejemljivost, tveganje, družbeni in ekološki vplivi in podobno.

Vprašanja so se nanašala še na to, ali se postopki izbire projektov večjih vrednosti kako razlikujejo od običajnih postopkov. Dve ministrstvi odgovarjata, da so postopki izbora projektov vedno enaki, ne glede na vrednost. Pri preostalih treh ministrstvih te razlike obstajajo. Eno ministrstvo že ob pozivu k oddaji projektov pripravi merila, ki so mnogo bolj razčlenjena in podrobneje opisana za projekte večjih vrednosti. Eno ministrstvo prav tako navaja, da zahtevajo obsežnejšo dokumentacijo, eno ministrstvo pa se sklicuje predvsem na dejstvo, da so projekti večjih vrednosti običajno sofinancirani s strani evropskih sredstev, tako da se postopki (dokončne) izbire precej razlikujejo od ostalih, kljub temu pa njihova osnovna identifikacija izhaja iz dolgoročnih strateških dokumentov.

Prav tako lahko le ministrstva pojasnijo razloge za težave v postopku izbora projektov za (so)financiranje. Opredeljujejo naslednje:

- premajhen obseg sredstev, ki je namenjen sofinanciranju (zaradi lokalne razdrobljenosti nekatere občine ne zmorejo ustreznega vložka);
- merljiva in objektivna merila je težko postaviti (potencialni kandidati niso zadovoljni s postavljenimi merili v okviru javnih razpisov);

- premalo natančno določena merila in kriteriji so včasih razlog številnih pritožb, kar podaljšuje postopke;
- težave pri definiranju vsebine projekta in pri obrazložitvi njegove skladnosti s cilji razpisa;
- vplivanje na odločitve s strani aktualnih izvoljenih predstavnikov na lokalni in državni ravni.

Kot je razvidno iz prejšnjega odgovora, je v Sloveniji ena izmed težav pri postopku izbora projektov vplivanje na odločitve s strani politike. Moje zadnje vprašanje v sklopu vprašanj izbora projektov je bilo, v kolikšni meri to vplivanje zaznajo ministrstva. Prejela sem štiri odgovore. V lestvici, kjer nič pomeni, da je izbira v celoti rezultat stroke, deset pa, da so vsi projekti rezultat politične odločitve, sem prejela naslednje odgovore:

- osem (politika predpisuje izbor meril oziroma daje soglasje k predlogom stroke);
- več od pet (ocena izhaja na podlagi podanih amandmajev k predlogu državnega proračuna);
- štiri;
- dva (praviloma so projekti izbrani na podlagi strokovnih meril, v zaključni fazi sprejemanja državnega proračuna se vključujejo tudi projekti, ki so posledica dogovora politike).

4.6.3 Izvajanje in spremljanje projektov

Na izvajanje in spremljanje projektov v veliki meri vplivajo organizacijske strukture in število zaposlenih, ki se ukvarjajo z izvajanjem projektov, zato me je zanimalo še, ali so ministrstva na tem segmentu podobno organizirana. Tri od vprašanih ministrstev imajo direktorat za investicije, ena od teh pa še Sektor za investicije. Dve ministrstvi odgovarjata, da se z investicijami deloma ali v celoti ukvarjajo posamezni sektorji. Konkretno število zaposlenih, ki se ukvarjajo s projekti, so podali trije: 15, 7 in približno 60. Glede zunanjih izvajalcev je tako, da dve ministrstvi nimata zunanjih izvajalcev, eno navaja, da je najelo izvajalca za vrednotenje projektov, eno zunanje izvajalce najema za pripravo investicijske dokumentacije, eno pa za pripravo in izvajanje projektov.

Vodja projekta je oseba, ki je odgovorna za doseganje rezultatov posameznega projekta. Od števila projektov, za katere je vodja odgovoren, je odvisno, kako dobro se lahko posameznemu projektu posveti. Pri vprašanih ministrstvih se število projektov na vodjo precej razlikuje. Pri enem ministrstvu sicer ni mogoče ovrednotiti števila projektov, saj je v določenih primerih lahko skrbnikov več, pri preostalih pa znaša število projektov na posameznega vodjo: 5 projektov, 5 do 10 projektov, 20 projektov (v enem delu ministrstva celo 25) in od 36 do 60 projektov. Pri slednjem se sicer največ pojavlja težnja po izobraževanju zaposlenih (sodelovanje na seminarjih in delavnicah.), vendar se zaposleni največkrat ne morejo udeleževati nujno potrebnih izobraževalnih programov, z različnimi novostmi pa se seznanjajo bodisi iz medijev, bodisi s strani upravičencev. Od enega

ministrstva nismo prejeli odgovora glede izobraževanja zaposlenih, ki se ukvarjajo s projekti, se pa zavedajo, da tovrstnih izobraževanj ni veliko. Pri enem ministrstvu argumentirajo, da načrt izobraževanja za vodje projektov pri njih zaenkrat še ni bil izdelan. Na enem ministrstvu se zaposleni udeležujejo seminarja za vodenje projektov. Eno izmed vprašanih ministrstev skrbi, da se zaposleni na podlagi lastnih predlogov v največji možni meri udeležijo izobraževanj, usposabljanj in delavnic in jim na ta način omogočijo pridobitev novih znanj s področja upravljanja s projekti, predvsem pripravi in oceni investicijskih projektov oziroma znotraj tega dokumentacije in analize stroškov ter koristi. Pomemben del v tem sklopu je tudi izobraževanje na področju javnih naročil, izvajanja kontrol črpanja evropskih sredstev in podobno.

Izvajanje in spremljanje projektov je povezano s spremljanjem izdatkov projektov in z zagotavljanjem sredstev ob prekoračitvi načrtovanih izdatkov. Pomembno je predvsem dobro načrtovanje in ocenjevanje teh izdatkov. Tri ministrstva izdatke investicij ocenjujejo na podlagi investicijske dokumentacije ali druge strokovne podlage, dve ministrstvi tudi na podlagi preteklih izkušenj podobnih investicij. Vsi vprašani sredstva zagotavljajo v okviru možnosti, ki jih opredeljuje zakon o izvrševanju proračuna (prerazporejanje).

Praksa je pokazala tudi glavne razloge za vrednostna in terminska odstopanja projektov glede na načrtovano. Razlike med načrtovanimi in realiziranimi vrednostmi so posledica:

- slabo načrtovanih vsebin projektov (nenačrtovane aktivnosti, nenatančni popisi del, napake pri ovrednotenju investicije, ki so posledica slabšega dela projektantov);
- javnih naročil (doseganje nižjih cen, napake pri aktivnostih s strani sodelujočih);
- podaljšanja roka izvedbe;
- cen gradbenih storitev.

Med razloge, ki povzročijo odstopanje od terminskega načrta, sodijo:

- nerealno načrtovanje terminskega načrta (precenjevanje začetka ali roka izvedbe);
- zamude pri potrjevanju investicijske dokumentacije;
- dolgotrajni postopki javnega naročanja in posledično reševanje pritožb;
- zamude pri izvedbi zaradi pridobivanja potrebnih dovoljenj, odkupovanja zemljišč in podobno;
- zamude izvajalcev.

Pomembno poglavje pri projektih je tudi njihovo vmesno in končno vrednotenje. Vseh pet ministrstev ima vzpostavljen sistem za pridobivanje povratnih informacij, in sicer zahtevajo poročila (o izvajanju), pri dveh je poročilo tudi pogoj za zahteve za povračilo. Pri enem ministrstvu je tako, da se v primeru ugotovljenih nepravilnosti postopa skladno z določili sklenjene pogodbe in zakonskimi normami. Pri enem se nadzor le redko izvaja, prav tako se tudi ne poziva k vračilu sredstev, četudi so ugotovljene nepravilnosti. Pri enem ministrstvu prav tako nadzora in drugih analiz ne izvajajo. Naknadno vrednotenje projektov, ki so

(so)financirani iz državnega proračuna, se izvaja le pri enem ministrstvu (trajanje je odvisno od zahtevnosti projekta in od usposobljenosti skrbnika, in sicer traja od dva do šest mesecev), pri enem pa zgolj izjemoma. Eno ministrstvo ni podalo odgovora, dve ministrstvi pa naknadno vrednotenje omenjata le pri projektih, ki so sofinancirani z evropskimi sredstvi.

Nekaj prehodnih odgovorov posebej poudarja drugačne postopke za projekte, ki se (so)financirajo z evropskimi sredstvi. Na koncu me je zanimalo še, ali ministrstva menijo, da je praksa »evropskih« projektov doprinesla k izvajanju projektov, ki se financirajo iz državnega proračuna. Dve ministrstvi odgovarjata pritrdilno, praksa evropskih projektov je doprinesla k boljšemu in natančnejšemu izvajanju in evidentiranju vseh sprememb, in sicer tako od faze načrtovanja do vmesnega poročanja in zaključevanja projektov. Eno ministrstvo meni, da je praksa t.i. »evropskih« projektov doprinesla le k izvajanju »evropskih« projektov. Po mnenju dveh ministrstev pa praksa »evropskih« projektov še ni doprinesla k boljšemu izvajanju ostalih projektov, saj primeri dobre prakse še niso bili preneseni med direktorati, ki delujejo kot samostojne organizacijske enote.

4.7 Prednosti in slabosti domače prakse in priložnosti za izboljšanje

Na podlagi proučenih podatkov in informacij v procesu načrtovanja in izvajanja javnih investicij na slovenskih primerih proračunskih uporabnikov lahko podam ključne ugotovitve na nekaterih segmentih. Prednosti so povezane predvsem s sistemom, ki omogoča neposredno povezavo projektov s proračunom (v letih sprejetih proračunov) pri načrtovanju in izvrševanju proračuna. Omogočeni so celoviti vnosi (večletnih planov in vseh virov financiranja) in njihovo spremljanje med letom, ki pomeni, da načrtovanje poteka vse leto, ne le ob pripravi proračuna. Ena izmed pomembnih prednosti je tudi večletna praksa načrtovanja in izvrševanja načrta razvojnih programov. Rezultat učenja z delom je, da izbrani uporabniki iz leta v leto učinkoviteje izvršujejo načrtovane plane (68,7 % v 2007, 79,1 % v 2008 in 93,9 % v letu 2009).

Z vidika večletnega načrtovanja proračunskih sredstev namenjenih javnih investicijam je temeljna slabost kratkoročno osredotočanje uporabnikov, saj za več let kot so načrtovani proračunski viri, bolj so le-ti nerealni, kar se odraža bodisi v prekomernem obsegu načrtovanih sredstev bodisi v njihovem premajhnem obsegu. Kljub temu da je na kratki rok možno natančnejše načrtovanje, je možna rešitev za izboljšanje dolgoročnejšega načrtovanja v postavitvi meje za obseg sredstev za investicije za prihodnja leta po posameznih resorjih, ki jo poda Ministrstvo za finance in izhaja iz različnih dolgoročnih strateških dokumentov in predvidenih razpoložljivih sredstev.

Pri pregledu planskih podatkov po posameznih področjih je bilo pri večletnih projektih mogoče preveriti, ali se z leti zamikajo in ali se ob tem tudi dražijo. Oboje se je potrdilo, vzroki pa so lahko različni: neprimerna investicijska dokumentacija, načrtovanje izvedbe v času, ko še nimajo izpolnjenih pogojev za začetek, in podobno. Predlog za zmanjšanje tveganja podaljševanja trajanja bi bil vzpostavitev večje kontrole oziroma določitev ostrejših

pogojev za uvrstitev projektov v proračun in večja stopnja nadzorovanja izvajanja ključnih projektov, kar bi verjetno doprineslo k racionalizaciji.

Zakon o izvrševanju proračuna omogoča načrtovanje oziroma uvrstitev novih projektov med letom. Slednje se ne izkaže kot pozitivno, saj uporabnik, ki se tega poslužuje v največji meri, najslabše dosega svoj plan. Projekte z začetkom izvajanja v prihodnjem letu bi bilo potrebno izbrati že pred pripravo proračuna, kar pomeni, da bi ministrstva v primerjavi s sedanjo prakso razpise morala objaviti mnogo prej kot sedaj. Velika večina projektov vsebuje gradnjo, zato je potrebno upoštevati tudi sezonsko komponento. Projekt, ki je v NRP uvrščen prepozno, porablja sredstva nekemu drugemu projektu, ki bi lahko bil uvrščen v NRP. Prav tako je problem zagotavljanja sredstev v prihodnjem letu, ko je proračun sprejet za druge projekte, saj se sredstva integralnega proračuna za investicije v Sloveniji ne prenašajo v prihodnje leto.

Povzamem lahko tudi morebitne značilne povezave med podatki uporabnikov in uspešnostjo doseganja plana. Spremenljivke, kot so število uporabnikov, število in trajanje projektov, se ne pokažejo kot značilne za uspešnost pri izbranih področjih. Kot značilna se pokaže spremenljivka spreminjanje povprečne vrednosti v obdobju od 2007 do 2009, saj najbolj uspešna uporabnika beležita najmanjše spreminjanje povprečnih vrednosti. Slednje lahko povežemo z uvrščanjem novih projektov, ki izhajajo iz evidenčnih projektov, kar posledično spreminja povprečno vrednost in kar je pojasnjeno zgoraj.

Osnovne zaznane slabosti, ki izhajajo iz odgovorov ministrstev na vprašalnik, so kratkoročno (dvoletno) načrtovanje aktivnosti za delovanje ministrstev, različno definirane podlage za načrtovanje proračuna na programski ravni, drobljenje projektov, ki vodi v otežkočeno izvajanje, ignoriranje odgovornih v zvezi z zagotavljanjem virov financiranja za celotne vrednosti investicij, prepozno objavljeni razpisi za sofinanciranje, pomanjkljivo oblikovana interna navodila in merila za izbor, premalo osredotočanje na projekte velikih vrednosti, premalo poudarka na izobraževanju tistih, ki delajo na tem področju in druge slabosti, ki so povezane z nadzorom, vrednotenjem ter pridobivanjem izkušenj na podlagi zaključenih projektov, s katerimi bi lahko izboljšali načrtovanje v prihodnje.

Ministrstva, ki so posredovala odgovore na vprašalnik, so navedla ovire pri zagotavljanju alokacijske učinkovitosti proračunskih sredstev, razloge za nastanek težav v postopku izbora projektov in razloge za vrednostna ter terminska odstopanja, med katerimi je mogoče poiskati priložnosti za odpravo le-teh. Prva takšna utemeljitev, ki izhaja iz alokacijske učinkovitosti, se nanaša na preohlapne pogoje s strani Ministrstva za finance za uvrstitev novih projektov in temeljitejše spremljanje obstoječih projektov v izvajanju ter natančna pojasnila in ovrednotenje odstopanj. Druga priložnost za izboljšanje je določitev skrbnika oziroma odgovornih oseb za projekte, programe in aktivnosti na ravni ministrstev, tretja pa noveliranje strateških dokumentov in učinkovito regijsko načrtovanje. Z vidika postopkov izbora projektov je ključna priložnost izobraževanje na vseh ravneh priprave in izbire projektnih predlogov ter omejevanje vpliva na odločitve s strani politike. Kot temeljni razlog za podražitve investicij v okviru izvajanja in spremljanja so nanizani slabo načrtovanje vsebine

projektov, kot razlog za zakasnitve pri terminskih planih pa so navedeni dolgotrajni postopki javnega naročanja in reševanja pritožb iz tega naslova ter zamude pri izvedbi zaradi pridobivanja potrebnih dovoljenj, odkupovanja zemljišč in podobno. Podražitve in zamude pri izvedbi investicij bi bilo mogoče zmanjšati z več znanja in izkušnjami ter ostrejšimi vstopnimi pogoji v proračun.

5 PREDLOG SPREMEMB OZIROMA DOPOLNITEV OBSTOJEČEGA SISTEMA JAVNIH INVESTICIJ

Javne investicije, ki so financirane iz državnega proračuna, se nanašajo le na del javnih financ. Javno finančna politika (v okviru katere države zavezuje Pakt stabilnosti in rasti) obsega namreč tako prihodke kot odhodke in vse štiri blagajne financiranja. Spremembe in dopolnitve sistema javnih investicij v državnem proračunu zato niso zadosten pogoj pri vzpostavljanju vzdržnosti javnih financ in pri reševanju države iz krize, zaradi multiplikativnih učinkov investicij pa predstavljajo pomemben segment. Že Križanič in Oplotnik (2001, str. 23) sta predlagala, da naj Slovenija svojo uspešnost in gospodarsko rast »nasloni« na večjo učinkovitost investiranja. V nadaljevanju povzemam predloge sprememb in dopolnitev sistema, ki izhajajo iz proučevanja literature, mednarodne in domače prakse.

5.1 Dolgoročno načrtovanje proračuna

Ena izmed možnih sprememb obstoječega sistema je priprava večletnih finančnih načrtov, kjer je osnova za več let pripravljena po posameznih programih, ki se letno posodablja (kot za države OECD povzemata Allen in Tommasi (2001, str. 183)). Dolgoročna komponenta je tudi praksa uspešnih držav, saj imajo fiskalno pravilo vezano na več let oziroma na obdobje gospodarskega cikla, večletni izdatki, ki so predloženi zakonodaji, pa so razdeljeni po posameznih sklopih oziroma ministrstvih.

V Sloveniji je cilj fiskalnega pravila (pri pripravi proračuna za leto 2010), da proračunski odhodki iz domačih proračunskih virov vse do leta 2013 ostanejo nominalno na približno enaki ravni leta 2010. Podrobno se večletno načrtujejo zgolj investicijski odhodki in evropska sredstva (NRP), ne pa tudi preostali del proračuna, ki se podrobno načrtuje le za obdobje dveh let, kar predstavlja obseg priprave dveh proračunov. Srednjeročno načrtovanje je pri nas sicer nakazano v proračunskem memorandumu in programu stabilnosti, vendar zgolj v agregirani obliki oziroma po posameznih izbranih področjih, kar zadošča le pregledu nad vzdržnostjo skupne fiskalne politike. Večletna priprava finančnih načrtov po posameznih programih (v obdobju predvidenega izvajanja programov) bi izboljšala učinkovitost rabe fiskalnih pravil in alokacijsko učinkovitost vseh proračunskih sredstev oziroma podala boljša izhodišča za javne investicije, to je za pripravo »pravih« projektov v »pravih« sektorjih, kar bi doprineslo k doseganju dolgoročnih strateških ciljev države.

Ministrstva so glede dolgoročnih in strateških dokumentov, ki so podlaga za javne investicije v Sloveniji, še posebej izpostavila, da so ti dokumenti zastareli in preštevilni. Dokumente bi

bilo smiselno strokovno proučiti in jih posodobiti. Strateški dokumenti morajo ostati v realnih časovnih okvirih. Irska in Velika Britanija strategije načrtujeta za sedemletno obdobje. V Sloveniji pa je bila sprejeta nerealna (17-letna) Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih. Strateške načrte je potrebno redno posodabljeni in prikazati, kako projekti in programi v posameznem sektorju dosegajo politične cilje.

5.2 Vzpostavitev postopkov na podlagi faz projektnega cikla v okviru načrtovanja proračuna

Na podlagi časovnega prikaza postopkov pri upravljanju proračuna in načrtovanja investicij v poglavju 1.2.2 Povezava investicijskega načrtovanja s proračunskimi postopki in pregleda postopka priprave proračuna v povezavi s proračunskim ciklom v Sloveniji lahko izpostavimo predvsem odstopanja na strani načrtovanja investicij. Teoretično je navedeno, da naj bi se priprava novih investicijskih projektov začela dve leti pred samim začetkom načrtovanja investicij v proračunu. V Sloveniji je (pre)več osredotočanja na izdelavo dolgoročnih dokumentov (strategije, resolucije in podobno), manj poudarka pa se namenja kakovostni pripravi konkretnih investicijskih predlogov in zato obstaja večja verjetnost, da se projekti v proračun vključujejo prehitro. Morebiti je razlog v tem, da so vrednosti projektov v manjši državi kot je Slovenija v povprečju manjše in je zato priprava manj kompleksna, kar pa ni zadosten razlog za ignoriranje pomembnosti vseh faz projektnega cikla.

5.2.1 Analiza stroškov in koristi

Posebej pomembna je analiza stroškov in koristi, saj mora izbira posameznih v okviru konkurenčnih projektov temeljiti na kakovostnih ocenah, na ta način pa se izbere najboljša alternativa, prepreči politično vmešavanje, zmanjšuje tveganja in zagotavlja največja možna stroškovna učinkovitost. Pri pripravi in izvajanju proračuna ter uvrščanju javnih investicij v proračun bi bilo potrebno vzpostaviti tak sistem, da bi zaostriili vstopne pogoje in kontrolirali ustreznost izdelanih analiz ter dosledno upoštevali njihove rezultate.

5.2.2 Dopolnjevanje ocen stroškov (obstojećih) projektov

V Sloveniji manjka tudi dopolnitev ocen stroškov obstojećih projektov, ki jo lahko v manjši meri razlagamo z zakonsko določenim 30 dnevnim usklajevanjem po uveljavitvi proračuna. V tej fazi proračunski uporabniki na podlagi pridobljenih poročil o izvajanju prilagajajo načrte financiranja projektov glede na doseženo realizacijo preteklega leta v primerjavi z načrtovanim. Slednje se nanaša tudi na naknadno vrednotenje, v okviru katerega bi se v Sloveniji morale vzpostaviti formalne in neformalne strukture za preglede in spremljanje izvajanja ter za vrednotenje. Tako pridobljene izkušnje bi bile podlaga za prihodnje načrtovanje projektov in dopolnitve predpisov.

Ob polletju je za načrtovanje investicij navedena dopolnitev novih in obstojećih ocen, ki se pri slovenskem načrtovanju zopet le posredno udejanja z urejanjem načrta financiranja obstojećih projektov in morebitno uvrstitvijo novih projektov. V mesecu decembru se

predvideva sprejemanje proračuna v parlamentu v okviru proračunskega cikla in izdelava podrobnega načrta izvajanja projektov za prihodnje leto. Tudi NRP je plan projektov, ki se kot del proračuna sprejme hkrati s proračunom, vendar se v Sloveniji vsi trije deli proračuna pripravijo že do prvega oktobra, nato pa se v mesecu decembru sprejeti projekti začnejo izvrševati.

V februarju naj bi skladno z modelom časovnega prikaza postopkov potekal pregled predlogov novih projektov, v Sloveniji pa je to celoleten postopek, saj je omogočeno takojšnje izvrševanje projektov le na podlagi odobritve s strani vlade, postopek izbora projektov pa po odgovorih ministrstev lahko traja od štirinajst dni do deset mesecev.

5.2.3 Zagotavljanje kakovosti za velike projekte

Največja pomanjkljivost pri načrtovanju, ki jo zaznavam ob primerjavi, se nanaša na zunanje zagotavljanje kakovosti za velike projekte. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ določa delovanje medresorske strokovne komisije za pregled in oceno predinvesticijskih zasnov in investicijskih programov s študijo izvedbe, ki poda predlagatelju mnenje o popolnosti predloženega dokumenta in smotrnosti prikazanih rezultatov in učinkov z vidika porabe javnih sredstev za investicije z ocenjeno vrednostjo nad 25 milijonov eurov (nad 5 milijonov eurov, če jih financira več ministrstev in nad 5 milijonov eurov, če jih država sofinancira lokalni skupnosti)²². Navedena uredba sicer deloma pokriva zagotavljanje kakovosti za velike projekte z vidika pregleda in ocenjevanja dokumentacije investicij z večjo vrednostjo, vendar pa je v nekaj letih od njenega sprejema vlada še ni formirala in formalizirala. Prav tako ni vzpostavljen proces pregleda oziroma zunanji pregled pred začetkom izvajanja, kot ga na primer pozna Velika Britanija. Slednje predstavlja orodje za zagotavljanje kakovosti, saj se s strani zunanjih strokovnjakov poiščejo in odpravijo vzroki za slabo ali nepopolno ocenjevanje projektov. V slovenskem sistemu je vse navedeno zgolj v pristojnosti proračunskega uporabnika. Možni rešitvi v okviru tega sklopa bi bili močnejša vloga Ministrstva za finance in strožji zunanji nadzor proračuna.

Tudi na podlagi odgovorov ministrstev lahko ugotovim pomanjkljivosti pri velikih projektih, saj zanje v Sloveniji manjka učinkovito in razumno regijsko planiranje.

5.2.4 Zagotavljanje sredstev za investicije

V teoretičnem prikazu načrtovanja investicij je v mesecu decembru navedena postavka za določitev sredstev za prenos v naslednje leto, ki z vidika upravljanja proračuna pomeni tehnično prilagoditev ob koncu leta. Kar štiri uspešne države dovoljujejo prenašanje neporabljenih sredstev za investicije v naslednje proračunsko leto. V okviru državnega proračuna se v Sloveniji v prihodnje leto prenašajo le t.i. namenska sredstva, ki so zgolj viri financiranja določenim projektom, nikakor pa ni projekt tisti, ki bi bil podlaga za prenos

²² Uredba navaja delovanje na podlagi poslovnika, ki ga potrdi vlada.

sredstev v prihodnje leto. Dodatni odhodki (v kolikor jih ne-bi načrtovali v okviru rezervnih sredstev za projekte) bi namreč vplivali na v proračunu načrtovani javnofinančni saldo države. Možna rešitev bi bila, da v načrtovanje proračuna vključimo rezervo in jo porabimo za tiste prednostne investicije, ki zaradi objektivnih razlogov v prejšnjem letu niso bile zaključene. Na ta način nenačrtovane investicije ne bi »zajedale« sredstev »pravilno« načrtovanim investicijam.

Z vidika zagotavljanja virov za investicije bi bilo smotno urediti tudi postopke za sofinanciranje sredstev na lokalnih in drugih ravneh. Namesto zadolževanja bi bilo smotno vire poiskati v notranjih rezervah: prihranki pri gradbenih delih, in sicer tako, da se izognemo sklepanju številnih aneksov, ki prekomerno povečujejo osnovno vrednost investicij, da se projekti izdelajo na ključ, da se dokumentacija pripravi vnaprej, da se uvede skrbnejši nadzor nad izvajanjem pogodb, morda bi bilo potrebno na novo definirati pogodbe, ki so sklenjene za nedoločen čas.

Predlog za izboljšanje upravljanja javnih investicij je tudi zavezanost k večletnemu financiranju. Odobritev financiranja projektov mora biti večletna, pri čemer mora biti dopuščena sprememba virov financiranja glede na njihove potrebe in napredek.

5.3 Oblikovanje vsebine projektov

Allen in Tommasi (2001, str. 193–194) pri postopku priprave programa javnih investicij v tranzicijskih državah zaznavata problem vključevanja in osredotočanja na številne projekte manjših vrednosti, medtem ko so projekti pomembnih vrednosti le grobo ocenjeni. Podobno izhaja iz pregleda števila projektov v sprejetih NRP v Sloveniji, kjer lahko ugotovim trend naraščanja števila do rebalansa v letu 2008, nato pa se število projektov zaradi racionalizacije pri načrtovanju nekoliko zmanjšuje. Prav tako je opazen trend naraščanja povprečne vrednosti projektov, ki pa precej zaostaja za vrednostjo velikih projektov (25 milijonov evrov). V letu 2010 je bilo kar 63 % projektov načrtovanih z vrednostjo pod 2,5 milijona evrov, za vse pa veljajo enaki postopki in ocenjevanje, ki je predpisano v uredbi in je premalokrat dosledno upoštevano. Obstaja tudi druga skrajnost, ko so projekti načrtovani v prevelikem obsegu in s tem znižujejo transparentnost, donosi posameznih delov projektov pa niso znani. Oblikovanje vsebine projekta ne sme izhajati iz spiska želja, temveč mora upoštevati potrebe in sprejemljiv ter racionalen finančni okvir. Ministrstva v zvezi s tem odgovarjajo, da se obseg sredstev za investicije v Sloveniji na kratek rok določa na dovolj jasen način, vendar odgovorni ignorirajo pomembnost tega področja, kar se odraža pri nepopolnem oblikovanju vsebine projektov.

Temeljni problem vsebine projektov izhaja iz opredelitve pojmov investicija in projekt, saj z vidika razvojnega doprinosa, kot izhaja iz naloge, ni ločnice med investicijskimi in drugimi odhodki, sistem v Sloveniji pa je trenutno naravnani na ekonomsko klasifikacijo, ki opredeljuje investicije in vrsto virov financiranja, v okviru katerih morajo biti vsa sredstva donacij, kohezijske politike in druga tuja sredstva vključena v NRP. Ena izmed rešitev za izboljšano oblikovanje vsebine projektov je, da Ministrstvo za finance poda natančna navodila

za oblikovanje projektov, ki naj bodo takšni, da omogočajo vzpostavitev okvira za analize, spremljanje v okviru faz življenjskega cikla in da omogočajo odločanje in spremljanje poteka izvajanja. Osnovna enota oziroma projekt bi moral biti takšen, da le-ta upraviči izvedbo in da prispeva k razvoju celotnega gospodarstva ter dosega dovolj visok prispevek in s tem upraviči porabo redkih virov. Še ena rešitev je, da vsakršno povečevanje sredstev za financiranje javnih investicij spremljajo tudi številčnejši mehanizmi za pregledovanje, spremljanje, nadzor in odločanje, in sicer zato, da se prepreči slaba kakovost investicij.

5.4 Vlaganje v človeški kapital

Kakor na vsakem področju tudi pri upravljanju javnih investicij pomemben segment predstavlja izobraževanje oziroma investicije v človeški kapital. Znanje in sposobnosti so pomembne pri strateškem načrtovanju in pri vseh fazah projektnega cikla. Večja usposobljenost kadrov doprinese k večji stroškovni učinkovitosti. V javnem sektorju je še posebej pomembno pridobiti in obdržati kakovosten kader, saj je velika fluktuacija zaposlenih, plače na področju projektnega vodenja pa so v povprečju nižje kot v gospodarstvu.

Predlogi za izboljšanje upravljanja z javnih investicij so aktivno in usmerjeno izobraževanje, finančno motiviranje tistih zaposlenih, ki doprinesejo k vzpostavljanju pogojev za uspešno in učinkovito izvajanje projektov, določitev minimalnih pogojev za zaposlovanje kadra za delo s projekti (izkušnje, delovna doba, ustrezno znanje ali izpit ipd.), začasno zaposlovanje zunanjih strokovnjakov (ima vzpostavljeno Irska). Znan primer zaposlitve strokovnjaka iz gospodarstva v Sloveniji je Ministrstvo za zdravje, ki je za enoletno obdobje zaposlilo Dušana Zekoviča. Na podlagi znanja iz gospodarstva je vzpostavil in reorganiziral službe na ministrstvu ter s svojim projektnim znanjem in izkušnjami vplival na gospodarno rabo sredstev predvsem na področju javnih investicij v zdravstvenem sektorju (Basle, 2009, str. 16).

Zagotavljanje strokovne usposobljenosti pri pripravi in obravnavi investicijske dokumentacije formalno ureja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ, v okviru katere naj bi minister za finance in minister za upravo uvedla ustrezen program takšnega usposabljanja. Ta točka še vedno ni bila realizirana.

Potrebno pa je ne le učinkovito upravljanje v javnem sektorju, temveč tudi učinkovito upravljanje v zasebnem sektorju, ki lahko v imenu vlade izvaja investicije. Z vidika regionalnega razvoja je na lokalni ravni nujno povezovanje javnega in zasebnega sektorja. Zasebni sektor se je že začel vključevati v javnoinvesticijske projekte, za optimalni rezultat pa je potrebno ustrezno usposobiti tudi javno administracijo.

5.5 Možne institucionalne in organizacijske spremembe

Institucionalne in organizacijske spremembe so prav tako možne na različnih področjih. Olden (2005, str. 3) predlaga ustanovitev institucije za spremljanje in vrednotenje javnih investicij na centralni ravni države. Velika Britanija najema zunanje strokovnjake za pregled velikih projektov. Latvija ima zelo uspešno investicijsko in razvojno agencijo.

Možna bi bila ustanovitev investicijske agencije, ki bi financirala in upravljala javnoinvesticijske projekte. V tem primeru bi bilo potrebno določiti definicijo javnih investicij in določiti, kdo o njih določa. Potrebno bi bilo transparentno beleženje koristi posameznega projekta, stroškov vzdrževanja in amortizacije. Agencija bi nadzirala javni dolg in skrbela za sofinancerska - zasebna sredstva. Takšna agencija bi morala biti tesno povezana z Ministrstvom za finance in pripravljati tudi smernice za pripravo projektov, analize stroškov in koristi ter biti v pomoč pri pregledu projektnih predlogov.

Zekovič v zvezi z vzpostavitvijo investicijske agencije komentira, da bi bilo težko postaviti učinkovito agencijo, ki bi skrbela za vse segmente in da bi bilo učinkoviteje, če bi država lahko na trgu najemala strokovnjake, ki bi pripravljali in nadzorovali velike državne projekte, zanje pa bi tudi sprejemali odgovornost (Basle, 2009, str. 5).

Nujne spremembe se nanašajo na organizacijske spremembe, in sicer manjka centraliziran pristop na ravni ministrstev in na državni ravni. Le centraliziran pristop omogoči merjenje skupnih rezultatov investicijskih izdatkov pri doseganju vladnih ciljev in omogoča ocenitev projektov med različnimi sektorji. Sedaj se namreč že v okviru posameznih ministrstev vsaka organizacijska enota prevečkrat sama ukvarja z investicijami in pripadajočimi postopki, zato primeri dobre prakse še niso bili preneseni med direktorati. V kolikor pa so posamezniki odgovorni za preveč projektov, se jim tudi ne zmorejo ustrezno posvetiti in jih korektno voditi.

SKLEP

Slovenijo je Evropska komisija opozorila na problem vpliva staranja na vzdržnost javnih financ in na tveganja, ki izhajajo iz ukrepov za stabilizacijo finančnega sektorja. Slednje bi lahko imelo negativen učinek na dolgoročno vzdržnost javnih financ. Slovenija bo zato morala povečati nadzor nad javnimi izdatki, tudi pri načrtovanju proračunskega okvirja.

Magistrsko delo je nastalo zaradi vrzeli v raziskovanju sistema državnega proračuna, še posebej njegovega tretjega dela, to je NRP. V NRP se izkazujejo vse investicije in drugi razvojni projekti, ki izhajajo iz dolgoročnih razvojnih in strateških dokumentov države. NRP vključuje projekte in programe v njihovem celotnem obsegu (vrednosti, trajanje, viri financiranja). Za proračunske vire je tako pri načrtovanju kot tudi pri izvrševanju vzpostavljena neposredna navezava na proračun, za morebitne druge vire financiranja pa morajo informacije zagotavljati proračunski uporabniki sami. Opremljen sistem za javne

investicije se je v Sloveniji vzpostavljala od leta 2001 dalje, ko se je v okviru proračuna tudi prvič načrtoval. Od takrat dalje so se razvijali in dopolnjevali tako proračunski postopki kot tudi postopki projektnega dela proračuna, še vedno pa obstajajo možnosti za izboljšave.

Na podlagi proučenega lahko potrdim hipotezo, da pri pripravi državnega proračuna ni dovolj povezave med vladnimi politikami in pripravo projektov. V postopku priprave programa javnih investicij se pogosto pregledujejo posamezni projekti, brez njihove umestitve v prioritete vladnih politik in v srednjeročni fiskalni okvir. V Sloveniji obstaja množica strateških dokumentov, med katerimi jih je nekaj politične narave. Primer slednjega je Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih 2007–2023, ki jo je vlada sprejela v okviru mandata 2004–2008, od takrat dalje pa pomembnost dokumenta pada. Projektni predlogi se morajo pripravljati več let, zato je potrebno kontinuirano vodenje strateške politike države. Primer je Državni razvojni program, v okviru katerega je opredeljenih pet prioriteta in je nedavno bil nadomeščen s programom državnih razvojnih prioriteta in investicij, ki vsebinsko podpira drugačne ukrepe. Takšne spremembe namreč ne omogočajo spremljanja, vrednotenja in poročanja o doseganju rezultatov izvedenih investicij.

Potrdim lahko tudi drugo hipotezo, da projekti v NRP po svoji vsebini niso optimalno zastavljeni. V NRP beležimo namreč nekaj preobsežnih projektov in preveliko število projektov manjših vrednosti. K večjemu številu manjših projektov v Sloveniji doprinaša razdrobljenost lokalnih skupnosti in njihovi omejeni viri za sofinanciranje. V postopku dodeljevanja sredstev lokalnim skupnostim niso v ospredju merila, ki bi omogočala bolj učinkovito uporabo teh sredstev. Ne glede na velikost projekta je namreč administrativnega dela za vse enako, posledično pa so neto učinki zaradi velikega števila projektov manjših vrednosti bistveno nižji, kakor bi bili ob drugačnem izhodišču za razdelitev teh sredstev. Razlog za pomanjkljivo vsebino projektov je tudi vodstveni kader, ki premalo poudarja namenja projektnemu vodenju in postopkom, ki bi bili temelj za izboljšanje, kar se še posebej odraža na spreminjanju povprečnih vrednosti projektov.

Deloma lahko potrdim tretjo hipotezo, da število projektov pri ministrstvih vpliva na uspešno porabo sredstev, ki so namenjena investicijam. Podatki izkazujejo, da je poraba sredstev manj uspešna pri tistih resorjih, kjer se med letom uvršča največje število novih projektov. Vsi postopki v zvezi s projekti bi morali biti zaključeni že pred pripravo predloga proračuna, da bi jih proračunski uporabniki ob pripravi lahko vnesli v sistem.

Hipoteze, da organizacija ministrstva vpliva na učinkovitost pri planiranju in izvrševanju projektov, ne morem neposredno potrditi, saj nisem primerjala povezanosti organizacijske strukture z učinkovitostjo. Ministrstva so izpostavila prakso nesodelovanja v okviru njihovih organizacijskih enot, zaradi katere znanje in izkušnje ne krožijo, ampak se zaposleni večinoma učijo na lastnih primerih. Dve od petih ministrstev nimata centralizirane enote za investicije, od tega je na nekaterih ministrstvih zaposlenim »naloženih« preveliko število projektov. Ministrstva prav tako nimajo prakse najemanja zunanjih izvajalcev, dve od petih vprašanih pa zunanje pomoči še nikoli nista najeli.

Rezultati projektov so vidni šele na dolgi rok oziroma se bolj približujejo poslovnemu ciklu (12 do 15 let) kot mandatu voljenih predstavnikov (4 leta). Na eni strani mora javni sektor zagotavljati javne storitve, dober in kakovosten izobraževalni sistem, ustrezne strukture za načrtovanje, na drugi strani pa mora z učinkovitim sodelovanjem z zasebnim sektorjem zagotoviti strokovno izvedbo projektov. Mnogokrat ni glavni problem pomanjkanje sredstev, ampak prešibka komunikacija med javnim in zasebnim sektorjem, neustrezno vodenje projektov ter nenazadnje tudi nastali tehnični problemi pri financiranju. Program javnih investicij v Sloveniji dosega vse tehnične značilnosti za celovit prikaz in spremljanje javnih investicij, kljub temu pa predstavlja le orodje za projektni način njihovega spremljanja in vodenja, od ravnanja udeležencev pa je odvisna dosežena stroškovna učinkovitost.

LITERATURA IN VIRI

1. Allen, R., & Tommasi, D. (2001). *Managing Public Expenditure*. A Reference Book for Transition Countries. Paris: OECD.
2. Basle, A. (2009, 5. december). Mož, ki je prihranil več kot sto milijonov evrov. *Žurnal 24*, str. 16.
3. Belli, P. (1996). *Handbook on Economic Analysis of Investment Operations*. B.k.: The World Bank.
4. Belli, P., Anderson, J. R., Barnum, H. N., Dixon, J. A., & Tan J-P. (2001). *Economic Analysis of Investment Operations*. Washington, D.C.: The World Bank.
5. Blanchard, O. J., & Giavazzi, F. (2003, februar). Improving the SGP Through a Proper Accounting of Public Investment. CEPR Discussion Paper No. 4220. *Center for Economic policy research*. Najdeno 3. decembra 2008 na spletnem naslovu www.cepr.org/pubs/dps/DP4220.asp
6. Brigham, E. F., & Daves, P. R. (2004). *International Financial Management* (8th ed.). London: Thomson Learning.
7. The Council of European Municipalities and Regions (CEMR) in Dexia Crédit Local. (2006). *89200 Sub-national Authorities in the European Union*. Paris: CEMR.
8. Countries of the world. (B.l.). V *Wikipedia - the free encyclopedia*. Najdeno 18. maja 2009 na spletnem naslovu http://en.wikipedia.org/wiki/Countries_of_the_world
9. Cvikl, M. M. (2006). *Javne finance v Sloveniji: priprava in izvrševanje proračuna in ocena javno-finančne situacije* (zapiski predavanj) Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta. Najdeno 19. oktobra 2008 na spletnem naslovu http://www.pf.uni-mb.si/datoteke/bernarda/javne_finance2006.ppt
10. The Daily Latvia. *Latvian Investment and Development Agency*. Najdeno 8. avgusta 2009 na spletnem naslovu <http://www.dailylatvia.com/latvian-investment-and-development-agency.html>
11. European Commission. (2004). Project Cycle Management Guidelines, Supporting effective implementation of EC External Assistance. *Aid Delivery Methods*, 1. Brussels: European Commission.
12. European Commission. (2008). *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Project*, Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession. B.k.: European Commission. Najdeno 24. julija 2008 na spletnem naslovu ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_en.pdf
13. Ferfila, B. (2007). *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Ferris, T. (2008). Managing Public Investment. Overview of Ireland's Experience of Public Investment Management - with particular emphasis on Transport Projects. Seminar: *Workshop on Experiences in Public Investment Management* (str. 1–50) Istanbul: The World Bank.
15. Gittinger, P. J. (1984). *Economic Analysis of Agricultural Projects*. The World Bank. Baltimore: Economic Institute John Hopkins Press.

16. Government of Ireland. (1999). *Report on Impact of Value for Money Examinations 1994–1996*. Najdeno 3. junija 2009 na spletnem naslovu http://www.audgen.gov.ie/documents/vfmreports/32_VFMExaminations.pdf
17. Hashim, A., & Allan, B. (1999). *Information Systems for Government Fiscal Management*. Washington, D.C.: The World Bank.
18. Helfert, E. A. (2000). *Techniques of Financial Analysis* (10th ed.). Boston: Irwin McGraw-Hill.
19. Jacobs, D. F. (2008). *A Review of Capital Budgeting Practices* (IMF Working Papers, WP08/160). Washington, D.C.: International Monetary Fund.
20. Kamps, C. (2005). Is there a lack of public capital in the European Union? *EIB Papers* (10:1), 40–70. Najdeno 26. februarja 2009 na spletnem naslovu <http://www.bei.europa.eu/infocentre/publications/eibpapers-2005-v10-n01.htm>
21. Klun, M., Pevcin, P., Andoljšek, Ž., & Aristovnik, A. (2005). *Ekonomika javnega sektorja in proračunsko financiranje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
22. Kocbek, D. (2009, 2. oktober). Novo vodstvo in ogromni dolgovi. *Mladina*, 9.
23. Kranjec, M. (2003). *Davki in proračun*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
24. Križanič, F., & Oplotnik, Ž. (2001). Učinkovitost investiranja v Sloveniji. *Gospodarska gibanja*, (328), 23–49.
25. Lacey, R. (1989). The Management of Public Expenditures: An Evolving Bank Approach, Volume 1. *World Development Report*. Policy, Planning and Research Department working papers; no. WPS 46. Washington, D.C.: The World Bank.
26. Ministrstvo za finance. (2002). *Predstavitev MFERAC - podpora projektom iz Načrta razvojnih programov*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
27. Ministrstvo za finance. (2003). *Proračunski priročnik 2004–2005* (navodila za pripravo finančnih načrtov). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
28. Ministrstvo za finance. (2005). *Proračunski priročnik 2006–2007* (navodila za pripravo finančnih načrtov). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
29. Ministrstvo za finance. (2005). *Proračunski priročnik za pripravo Predloga rebalansa za leto 2005* (navodila za pripravo finančnih načrtov). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
30. Ministrstvo za finance. (2006). *Proračunski priročnik 2007–2008* (navodila za pripravo finančnih načrtov). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
31. Ministrstvo za finance. (2007). *Proračunski priročnik 2008–2009* (navodila za pripravo finančnih načrtov). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
32. Ministrstvo za finance. (2009). *Proračunski memorandum 2010–2011*. Ljubljana: Ministrstvo za finance.
33. Ministrstvo za finance. (2009). *Proračunski priročnik 2010–2011* (navodila za pripravo finančnih načrtov). Ljubljana: Ministrstvo za finance.
34. Ministrstvo za finance. (B.l.). *Bilten javnih financ*. Najdeno 10. junija 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/tekoca_gibanja_v_javnih_financah/bilten_javnih_financ/
35. Ministrstvo za finance. (B.l.). *Premoženjska bilanca*. Najdeno 21. decembra 2009 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/o_ministrstvu/direktorati/direktorat_za_zakladnistvo/premozenjska_bilanca/#c1068

36. Ministrstvo za finance. (B.l.). *Zaključni račun*. Najdeno 30. avgusta 2010 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/proracun/zakljucni_racun/
37. National Treasury. (2007). *Medium-Term Expenditure Framework* (Treasury Guidelines 2008). Najdeno 27. januarja 2009 na spletnem naslovu <http://www.treasury.gov.za/publications/guidelines/2007%2006%2022%20MTEF%20Treasury%20Guidelines%20final.pdf>
38. Murn, A. (2009). Analiza strukture javnofinančnih izdatkov. *IB Revija*, 3/4.
39. Myers, B. (2008). Managing Public Investment. Experiences of selected EU member states in managing transport infrastructure investments. Seminar: *Workshop on Experiences in Public Investment Management* (str. 1–13). Istanbul: Public Expenditure Management Peer Assisted Learning.
40. Myers, B., & Laursen, T. (2008). *Special Topic: Public Investment Management in the EU*. The World Bank. Najdeno 26. februarja 2009 na spletnem naslovu <http://www.worldbank.org/>
41. Nared, J., & Ravbar, M. (2003). Izhodišča za spremljanje in vrednotenje regionalne politike v Sloveniji. M. Orožen Adamič, (ur.), *Acta Geographica Slovenica* (str. 53–83). Ljubljana: Geografski inštitut Antona Melika ZRC SAZU.
42. Olden, B. (2005). Centralized Evaluation and Monitoring of Performance and Risks of Public Investment Programs. Seminar: *International Seminar on Improving the Quality of Public Investments* (str. 1–20). Brazil: Ministério do Planejamento.
43. Organisation for Economic Co-operation and Development Database (2008). *Budget Practices and Procedures Survey*. B.k.: Organisation for Economic Co-operation and Development.
44. Oxley, H., & Martin, J.P. (1991). Controlling Government Spending and Deficits: Trends in the 1980s and Prospects for the 1990s. *OECD Economic Studies*, 17, 145–198.
45. Perée, E., & Väililä, T. (2007, januar). *A Primer on Public Investment in Europe, Old and New*. Economic and Financial Report 2007/01. Najdeno 3. decembra 2008 na spletnem naslovu <http://www.eib.org/efs/>
46. Potter, B. H., & Diamond J. (1999). *Guidelines for Public Expenditure Management*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
47. Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 13/2006, 50/2007, 61/2008.
48. Pravilnik o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna. *Uradni list RS* št. 112/2003, 56/2005, 141/2006, 58/2009.
49. Pravilnik o razčlenjevanju in merjenju prihodkov in odhodkov pravnih oseb javnega prava. *Uradni list RS* št. 134/2003, 34/2004, 13/2005, 138/2006, 120/2007, 112/2009, 58/2010.
50. Premchand, A. (1983). *Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice* (4th ed). B.k.: International Monetary Fund.
51. Premchand, A. (2007). Capital Budgets: Theory and Practice. V A. Shah (ur.), *Budgeting and Budgetary Institutions* (str. 89–108). Washington, D.C.: The World Bank.
52. Proračun Republike Slovenije za leto 2006. *Uradni list RS* št. 116/2005.
53. Proračun Republike Slovenije za leto 2010. *Uradni list RS* št. 99/2009.

54. Proračun Republike Slovenije za leto 2011. *Uradni list RS* št. 99/2009.
55. Radej, B. (2009). Ciljno usmerjen državni proračun: med obeti in možnostmi (Delovni zvezki). *Slovensko društvo evalvatorjev*, 5.
56. Ramirez, M. D. (2009). *Does Public Investment Enhance Labor Productivity Growth in Argentina? A Cointegration Analysis* (Working Paper No. 57). Yale: Yale Economics Department.
57. Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2005. *Uradni list RS* št. 61/2005.
58. Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2008. *Uradni list RS* št. 58/2008.
59. Rebalans proračuna Republike Slovenije za leto 2009. *Uradni list RS* št. 59/2009.
60. Romp, W., & Haan, de J. (2005). Public capital and economic growth: A critical survey. *EIB Papers* (10:1), 40–70. Najdeno 26. februarja 2009 na spletnem naslovu <http://www.bei.europa.eu/infocentre/publications/eibpapers-2005-v10-n01.htm>
61. Samuelson, P. A., & Nordhaus, W. D. (2002). *Ekonomija* (16. izdaja). Zagreb: GV Založba.
62. Samuelson, W. F., & Marks, G. S. (2006). *Managerial Economics* (5th ed.). Hoboken (NJ): J. Wiley & sons, cop.
63. Schiavo-Campo, S., & Tommasi, D. (1999). *Managing Government Expenditures*. B.k.: Asia Development Bank.
64. Schick, A. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expeniture Management*. Washington, D.C.: The World Bank.
65. Servén, L. (2007). Fiscal Rules, Public Investment, and Growth. *Policy Research* (Working Paper 4382). Washington, D.C.: The World Bank.
66. Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko. (2008). *Državni razvojni program Republike Slovenije za obdobje 2007–2013*. Ljubljana: Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
67. Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj. (2004). *Priročnik za izdelavo analize stroškov in koristi investicijskih projektov* (prevod). Ljubljana: Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj.
68. Spackman, M. (2001). Public Investment and Discounting in European Union Member States. *OECD Journal on Budgeting*, 1 (2), 213–260.
69. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2003. *Uradni list RS* št. 118/2002.
70. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2004. *Uradni list RS* št. 130/2003.
71. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2007. *Uradni list RS* št. 126/2006.
72. Spremembe proračuna Republike Slovenije za leto 2008. *Uradni list RS* št. 114/2006.
73. Statistični urad Republike Slovenije. (B. 1.). *Nacionalni računi*. Najdeno 21. decembra 2009 na spletnem naslovu http://www.stat.si/tema_ekonomsko_nacionalni.asp
74. Sturm, J.E., Kuper, H. K., & de Haan, J. (1996). Modelling government investment and economic growth on a macro level: A review. *CCSO Series*, 29. Najdeno 26. februarja 2009 na spletnem naslovu www.eco.rug.nl/ccso/CCSOseries/ccso29.pdf
75. Tandberg, E. (2007). Budgeting of Public Investments. Seminar: *International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships* (str. 1–7). Budapest: International Monetary Fund.

76. Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2005). *Reforming Public Expenditure in industrialised countries: Are there Trade - offs?* Frankfurt am Main: European Central Bank.
77. United Nations Statistics Division. (1993). *System of National Accounts 1993*. New York: United Nations Statistics Division.
78. Urad vlade za informiranje (2006). *Resolucija o nacionalnih razvojnih projektih za obdobje 2007–2023*. Ljubljana: Urad vlade za informiranje.
79. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. *Uradni list RS* št. 44/2007.
80. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna. *Uradni list RS* št. 54/2010.
81. Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ. *Uradni list RS* št. 60/2006, 54/2010.
82. Uredba Sveta (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1783/1999. *Uradni list EU* št. L 210/1.
83. Uredba Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999. *Uradni list EU* št. L 210/25.
84. Valentim, J., & Prado, J. M. (2008). Social Discount Rates. *Social Science Electronic Publishing*. Najdeno 2. junija 2009 na spletnem naslovu <http://ssrn.com/abstract=1113323>
85. Väilä, T., & Mehrotra, A. (2005, 31. januar). Evolution and Determinants of Public Investment in Europe. *European Investment Bank*. Najdeno 2. maja 2008 na spletnem naslovu <http://www.eib.org/infocentre/publications/efr-2005-v01.htm>
86. Verde, A. (2004). The Stability and Growth Pact in Rainy Days: An Alternative View. *Bank of Valletta Review*, 30, 14–31.
87. Vlada Republike Slovenije. (2010). *Uravnoveženje javnih financ*. Najdeno 2. maja 2010 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/si teme_in_projekti/izhod_iz_krize/ukrepi_ekonomske_politike/uravn_otezenje_javnih_financ/
88. The World Bank. (2009). *World Development Indicators database*. Najdeno 15. maja 2009 na spletnem naslovu <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
89. Wyplosz, C. (2005). Fiscal Policy: Institutions versus Rules. *National Institute Economic Review*, 191, 70–84.
90. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009. *Uradni list RS* št. 114/2007, 58/2008, 58/2008-ZZdrS-E, 109/2008-ZJF-D, 26/2009 (31/2009 popr.), 59/2009, 96/2009, 99/2009-ZIPRS1011.
91. Zakon o javnih financah. *Uradni list RS* št. 79/1999, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 110/2002-ZDT-B, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO, 109/2008, 49/2009, 38/2010-ZUKN.
92. Zakon o računovodstvu. *Uradni list RS* št. 23/1999, 30/2002-ZJF-C.

93. Zhuang, J., Liang, Z., Lin, T., & Guzman, F. (2007). *Theory and Practice in the Choice of Social Discount Rate for Cost-Benefit Analysis: A Survey*. Manila: Asian Development Bank.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Terminološki slovar.....	1
Priloga 2: Seznam uporabljenih kratic	2
Priloga 3: Izpis NRP 2010–2013.....	3
Priloga 4: Vprašalnik.....	4

Priloga 1: Terminološki slovar

Tuj izraz	Slovenski prevod
bottom-up evaluation	vrednotenje od spodaj navzgor
capital budget	investicijski del proračuna
central government	centralna država
cost-benefit analysis	analiza stroškov in koristi
cost effectiveness analysis	metoda stroškovne učinkovitosti
dual-budget	sistem dvojnega proračuna
effectiveness	uspešnost
efficiency	učinkovitost
evaluation	vrednotenje
general government	sektor država
gross fixed capital formation	bruto investicije v osnovna sredstva
investment budget	investicijski proračun
local government	lokalna raven države
monitoring	spremljanje
multicriteria analysis	multikriterijska analiza
policy distortion	izkrivljenost politike
simple assesment	enostavna ocenitev
single appraisal	enotna ocena
spending reviews	pregled odhodkov
state government	regionalna država
top-down evaluation	vrednotenje od zgoraj navzdol
value for money	stroškovna učinkovitost
social security funds	skladi socialne varnosti

Priloga 2: Seznam uporabljenih kratic

Okrajšava	Pomen
BDP	bruto družbeni proizvod
DIP	dokument identifikacije investicijskega projekta
DRP	Državni razvojni program
DRPI	Program državnih razvojnih prioritet in investicij
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
IP	investicijski program
NPIA	Nacionalni program izgradnje avtocest
NRP	načrt razvojnih programov
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
PIZ	preinvesticijska zasnova
RS	Republika Slovenija

Priloga 3: Izpis NRP 2010–2013

III. NAČRT RAZVOJNIH PROGRAMOV 2010-2013

				v EUR					
<i>1111 - Predsednik Republike Slovenije</i>									
Službenik (PU) / Nosilni GPR / Nosilni PPR / Projekt	Vrednost projekta*	Začetek financiranja	Konec financiranja	Plan 2010	Plan 2011	Plan 2012 viri	Plan 2013	Plan po 2013	Skupaj obdobje (od 2010 do zaključka)
1111 Predsednik Republike Slovenije				219.793	240.545	258.000	258.000	258.000	1.234.338
0101 Politični sistem				219.793	240.545	258.000	258.000	258.000	1.234.338
<i>01011101 Dejavnost Ura predsednika Republike Slovenije</i>				<i>219.793</i>	<i>240.545</i>	<i>258.000</i>	<i>258.000</i>	<i>258.000</i>	<i>1.234.338</i>
1111-06-0001 Posodobitev osnovnih sredstev v UPRS	1.956.167	20.9.2006	31.12.2014	219.793	240.545	258.000	258.000	258.000	1.234.338
1211 Državni zbor				2.543.291	2.185.000	1.910.000	0	0	6.638.291
0101 Politični sistem				2.543.291	2.185.000	1.910.000	0	0	6.638.291
<i>01011201 Dejavnost državnega zbora</i>				<i>2.543.291</i>	<i>2.185.000</i>	<i>1.910.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>6.638.291</i>
1211-08-0001 Nakup uporabniške informacijske opreme	828.282	31.1.2007	31.12.2011	270.000	100.000	0	0	0	370.000
1211-08-0002 Razvoj avdio in video sistema	524.760	31.1.2007	31.12.2011	66.700	150.000	0	0	0	216.700
1211-08-0003 Razvoj informacijskega sistema	2.616.582	31.1.2007	31.12.2011	731.700	730.000	0	0	0	1.461.700
1211-08-0004 Nakup opreme za tiskanje in razmnoževanje	281.574	31.1.2007	31.12.2011	54.300	80.000	0	0	0	134.300
1211-08-0005 Načrt informatizacije	1.222.242	31.1.2007	31.12.2010	479.441	0	0	0	0	479.441
1211-08-0006 Nakup prevoznih sredstev	252.397	31.1.2007	31.12.2011	58.000	100.000	0	0	0	158.000
1211-08-0007 Nakup opreme in druge investicije	2.125.879	31.1.2007	31.12.2011	203.451	390.000	0	0	0	593.451
1211-08-0008 Investicijsko vzdrževanje in obnove	2.028.800	31.1.2007	31.12.2011	317.105	560.000	0	0	0	877.105
1211-08-0009 Obnova male dvorane in avle na Š4	2.184.890	1.8.2007	31.12.2012	152.594	0	1.910.000	0	0	2.062.594
1211-08-0010 Vzdrževanje in nakup opreme v stanovanjih	446.243	1.8.2007	31.12.2011	210.000	75.000	0	0	0	285.000
1212 Državni svet				81.976	52.212	0	0	0	134.188
0101 Politični sistem				81.976	52.212	0	0	0	134.188
<i>01011204 Dejavnost državnega sveta</i>				<i>81.976</i>	<i>52.212</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>134.188</i>
1212-10-0001 Obnova opreme v letih 2010-2011	134.188	29.7.2009	31.12.2011	81.976	52.212	0	0	0	134.188
1213 Državna volilna komisija				55.000	100.000	250.000	0	0	405.000
0101 Politični sistem				55.000	100.000	250.000	0	0	405.000
<i>01011202 Izvedba in nadzor volitev in referendumov</i>				<i>55.000</i>	<i>100.000</i>	<i>250.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>405.000</i>
1213-07-0001 Načrt informatizacije	199.577	1.1.2006	31.12.2010	50.000	0	0	0	0	50.000
1213-10-0001 Zamenjava strojne opreme	100.000	18.8.2009	31.12.2011	0	100.000	0	0	0	100.000
1213-10-0002 Nakup računalniške opreme	5.000	18.8.2009	31.12.2010	5.000	0	0	0	0	5.000
1213-10-0003 Nakup glasovalnih naprav	250.000	18.8.2009	31.12.2012	0	0	250.000	0	0	250.000
1214 Varuh človekovih pravic				155.600	167.000	0	0	0	322.600
0101 Politični sistem				155.600	167.000	0	0	0	322.600
<i>01011203 Varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin</i>				<i>155.600</i>	<i>167.000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>322.600</i>
1214-02-0001 Program nadgradenj in posodobitev inform. Sistema	572.187	30.10.2002	31.12.2011	114.600	92.700	0	0	0	207.300
1214-02-0002 Program redne menjave avtomobilskega parka	92.590	2.12.2002	31.12.2011	0	29.300	0	0	0	29.300
1214-04-0001 Investicijsko vzdrževanje in obnove	179.039	2.12.2003	31.12.2011	41.000	45.000	0	0	0	86.000

Priloga 4: Vprašalnik

ALOKACIJA PRORAČUNSKIH SREDSTEV

- 1) Za kakšno obdobje načrtujete izvajanje politike v okviru resornega ministrstva? Po kakšnih vsebinskih sklopih (po programih, po projektih ...)?
- 2) Kdo določa prioritete teh sklopov (npr. ob proračunskih rezih)?
- 3) Kateri dokumenti so v največji meri podlaga za načrtovanje na programski ravni?
- 4) Ali menite, da se na vašem področju obseg javnih investicij določa na dovolj jasnem način?
- 5) Ali v proračunskem postopku za projekte obravnavate tudi možnost javno-zasebnega partnerstva?
- 6) Kje v procesu načrtovanja so po vašem mnenju največje ovire pri zagotavljanju alokacijske učinkovitosti proračunskih sredstev?

IZBIRA PROJEKTOV

- 1) V katerem obdobju leta običajno objavite razpise za zbiranje predlogov projektov, ki se bodo sofinancirali iz državnega proračuna in za kakšno obdobje sofinanciranja?
- 2) Koliko časa (v povprečju) trajajo postopki izbora?
- 3) Katere kriterije (merila) uporabljate za izbor projektov? Imate v zvezi s tem oblikovana interna navodila?
- 4) Ali se postopki izbire projektov večjih vrednosti v čem razlikujejo od običajnih?
- 5) Kje po vašem mnenju nastajajo največje težave v postopku izbora projektov za sofinanciranje?
- 6) Od 0 do 10 ocenite, v kolikšni meri se v izbiro konkretnih projektov vključuje politika? *(0 - izbira je v celoti rezultat stroke, 10 - vsi projekti so politična odločitev)*

IZVAJANJE PROJEKTOV

- 1) Kakšna je organizacijska struktura resorja za vodenje investicij (imate Sektor za investicije ipd.)? Koliko zaposlenih se v organizaciji ukvarja s projekti? Ali imate tudi zunanje izvajalce? Če da, za katera področja?
- 2) Vsak projekt ima v okviru državnega NRP določenega vodjo (skrbnika) projekta. Za koliko projektov v povprečju skrbi vodja v vašem resorju?
- 3) Kako pogosto in kje se izobražujejo zaposleni, ki upravljajo s projekti?
- 4) Na katerih podlagah se ocenjujejo stroški za investicije? Kako zagotavljate sredstva za prekoračitve prvotno načrtovanih stroškov?
- 5) Naštejte glavne razloge, ki povzročijo odstopanja (od načrtovanih vrednosti projektov, terminskega načrta)?
- 6) Je vaše ministrstvo vzpostavilo sistem za pridobivanje povratnih informacij (poročila o izvajanju) in nadzora nad porabo sredstev?
- 7) Koliko časa poteka naknadno vrednotenje zaključenih projektov?
- 8) Ali menite, da je praksa »evropskih« projektov doprinesla k izvajanju projektov, ki se financirajo iz integralnega proračuna?