

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**ANALIZA IZBRANIH PROGRAMOV
POLITIKE KMETIJSTVO V POSEBNEM DELU
PRORAČUNA**

Barbara Gorenčič

Ljubljana, september 2014

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**ANALIZA IZBRANIH PROGRAMOV POLITIKE KMETIJSTVO V
POSEBNEM DELU PRORAČUNA**

Kandidatka: Barbara Gorenčič

Vpisna številka: 04041540

Študijski program: Univerzitetni študijski program Uprava, 1. stopnja

Mentor:izr. prof. dr. Maja Klun

Ljubljana, september 2014

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Barbara Gorenčič, študentka fakultete za upravo, Univerzitetnega študijskega programa Uprava, 1. Stopnja, z vpisno številko 04041540, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Analiza izbranih programov politike v posebnem delu proračuna.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: mag. Nataša Koražija, prof. slov.

Ljubljana, 31.8.2014

Podpis avtorice:

POVZETEK

V SSKJ¹ je zapisana definicija proračuna kot letni načrt prihodkov in odhodkov družbenopolitičnih skupnosti. Lahko bi rekli, da je proračun komplementaren pojem, saj na eni strani zavzema ekonomski vidik, na drugi pa politični oz. vladni. Javnofinančna sredstva vsake države so omejena, zato je ključnega pomena, kako se upravlja z njimi. Upravljanje mora stremeti h gospodarni, učinkoviti in uspešni rabi. Predvsem pa morajo biti sredstva usmerjena k državljanom. Da pa so sredstva porabljena smotrno, je ključnega pomena pristop do njihovega načrtovanja.

Slovenija je skozi reforme prešla na programski pristop razporejanja javnofinančnih izdatkov, ki so usmerjeni v rezultate. Izdatki so razporejeni po politikah. Takšen način nam omogoča nadzor nad sredstvi, gospodarno porabo in merjene učinkovitosti politike. Z vstopom v EU je Slovenija sprejela različne dokumente, ki jih mora izpolnjevati. Za izvedbo teh dokumentov je bil sprejet strateški dokument Strategija razvoja Slovenije. Smernice, ki jih narekuje ta dokument, se izpolnjuje skozi izvedbene dokumente, ki se nanašajo na razvojne politike.

Kako se bo uresničevala politika, je zapisano v finančnih načrtih, ki se nahajajo v posebnem delu proračuna. V njih se opredelijo cilji in kazalniki politike ter programi, skozi katere se bodo uresničevali. Prav tako se v njih opredeli podprograme, ki predstavljajo rezultate ciljev programa. Prikažejo nam način, kako se bodo specifični cilji programa uresničevali. V sklopu podprogramov pa so opredeljeni ukrepi, ki bodo omogočili izvajanje ciljev podprogramov oz. njihovih rezultatov. Finančne načrte pripravijo ministrstva, vnos teh pa poteka s pomočjo spletne aplikacije SAPPra.

Ključne besede: proračun, klasifikacija proračuna, programska klasifikacija, k rezultatom usmerjen proračun, Strategija razvoja Slovenije, finančni načrti, SAPPra.

¹ Slovar slovenskega knjižnega jezika

SUMMARY

THE ANALYSIS OF THE SELECTED POLITICAL PROGRAMS AGRICULTURE AS A SEPARATE CATEGORY OF THE SLOVENIAN BUDGET:

In the Dictionary of the Slovenian language is the definition of the budget is explained as an annual estimate of revenue and expenditure of the socio-political communities. One could say that the budget is a complementary concept because on the one hand, it advocates the economic aspect on the other the political or governmental. The fiscal resources of each country are limited, so managing them is crucial. Management must be focused on the economical, efficient and effective use. Above all, it must be targeted at the citizens' welfare. The key approach for the funds' wise spending lies in their design.

Slovenia came through reforms to a programmatic approach of allocating public expenditure which is results-oriented. Expenses are allocated to individual policies. This method allows us to control resources, the rational use and measurement of policy effectiveness. By joining the EU Slovenia has adopted various suggestions that must be complied with. For the implementations of these regulations document the Strategy of Slovenia's development was adopted. The guidelines dictated by this document shall be followed through the additional acts based on the development policies.

The way in which these policies will be implemented is stipulated in the financial plans mentioned in a separate section of the budget. In these financial plans the objectives and indicators for the implementation of the policies and programs are specified. These financial plans also define subcategories describing the results of the programs' objective. They also pinpoint the way in which the specific objectives will be accomplished. Within the sub-programs actions that will enable the implementation of the objectives and sub-programs or their results are defined. Financial plans are prepared by ministries, with the help of the web application SAPPRA.

Key words: budget, budget classification, program classification, results-oriented budgeting, Slovenia's development strategy, financing plans, SAPPRA.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO TABEL	ix
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV	x
SLOVAR TUJIH IZRAZOV.....	xi
1 UVOD	1
2 PRORAČUN PO OSAMOSVOJITVI.....	3
2.1 GLAVNE REFORME	3
2.2 KLASIFIKACIJA PRORAČUNA	4
2.2.1 EKONOMSKA KLASIFIKACIJA	5
2.2.2 INSTITUCIONALNA KLASIFIKACIJA	6
2.2.3 FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA.....	6
2.2.4 PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA	7
2.3 PRENOVLJENA PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA.....	9
2.3.1 SPREMLJANJE UČINKOVITOSTI POLITIK	11
2.3.2 STRUKTURA PROGRAMSKEGA PRORAČUNA.....	11
2.4 SLOVENIJA IN EU.....	12
3 PROGRAMSKI PRISTOP K NAČRTOVANJU DRŽAVNEGA PRORAČUNA PO LETU 200013	
3.1 K REZULTATOM USMERJEN PRORAČUN	14
3.2 PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA PO POLITIKAH, GLAVNIH PROGRAMIH IN	
PODPROGRAMIH.....	15
3.2.1 KAZALNIKI	17
3.3 POSEBNI DEL PRORAČUNA	18
3.3.1 FINANČNI NAČRT	18
3.3.2 OBRAZLOŽITEV PREDLOGA FINANČNEGA NAČRTA.....	19
3.3.3 PREDLAGATELJI FINANČNIH NAČRTOV	20
3.4 SAPPrA.....	20
4 POLITIKA IN PRORAČUN	22
4.1 ZAKON O RAZVOJNEM NAČRTOVANJU	23
4.1.1 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE	23

5	POLITIKA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO IN PREHRANA.....	26
5.1	PROGRAM UREJANJE SISTEMA PODPORNE DEJAVNOSTI NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN VARNE HRANE	28
5.1.1	PODPROGRAM ADMINISTRACIJA NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN PREHRANE.....	29
5.2	PROGRAM KMETIJSTVO – UKREPI ZA STABILIZACIJO TRGA	31
5.2.1	PODPROGRAM EVIDENCE V PODPORO KMETIJSTVA.....	32
5.2.2	PODPROGRAM STROKOVNE NALOGE IN SVETOVANJE V KMETIJSTVU	33
5.2.3	PODPROGRAM PRESTRUKTURIRANJE IN PRENOVA KMETIJSKE PROIZVODNJE	33
6	ANALIZA PROGRAMA UREJANJE SISTEMA IN PODPORNE DEJAVNOSTI NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN PREHRANE	36
6.1	UKREPI, KI SE FINANCIRAJO V OKVIRU PODPROGRAMA.....	40
6.2	UGOTOVITVE.....	40
7	ANALIZA PROGRAMA KMETIJSTVO – UKREPI ZA STABILIZACIJO TRGA.....	42
7.1	UKREPI PODPROGRAMOV	47
7.2	UGOTOVITVE.....	48
8	ZAKLJUČEK.....	50
	LITERATURA IN VIRI	52

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO TABEL

Tabela 1: Programska klasifikacija odhodkov proračuna.....	8
Tabela 2: Matrika logičnega okvirja.....	10
Tabela 3: Cilji programa urejanje sistema in podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane.....	36
Tabela 4: Cilji programa kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga	42

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

Itd.	in tako dalje
Oz.	oziroma
EU	Evropska unija
SAPPrA	Spletna aplikacija za pripravo proračuna in analize
COFOG	Classification of the Function of government
ZJF	Zakon o javnih financah
IMD	Metodologija izračuna svetovne konkurenčnosti
WEF	Svetovni gospodarski forum
OECD	Organisation for Economic co- operation and developmetnt
DZ	Državni zbor
SVREZ	Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve
SRS	Strategija razvoja Slovenije
MF	Ministrstvo za finance
RS	Republika Slovenija
UMAR	Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
DRP	Državni razvojni program
BDP	Bruto domači proizvod
EKSJ	Evropski kmetijski jamstveni sklad
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja
OMD	Območje z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnostjo
FADN	Metodologija knjigovodstva
ŽIP	Živilski proizvodi
GERK	Aplikacija za pregled podatkov o zemljiščih v uporabi kmetijskih gospodarstev
WTO	Svetovna trgovinska organizacija
MKO	Ministrstvo za kmetijstvo in okolje

SLOVAR TUJIH IZRAZOV

Top down	Od zgoraj navzdol
Button up	Od spodaj navzgor
Input	Vložki
Output	Učinek
Outcome	Rezultat
(OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
COFOG	Razvrstitev funkcije Vlade

1 UVOD

Slovenija se je po osamosvojitvi srečevala s številnimi reformami na področju javnih financ. Pred njo je bila težka naloga, kako se jih lotiti, da bo upravljanje javnih financ oz. javnofinančnih izdatkov čim bolj učinkovito. Za uresničitev te naloge ima največjo težo načrtovanje državnega proračuna, ki se je z leti zelo spreminjal.

Včasih je načrtovanje proračuna temeljilo na načinu, kjer so bili javni izdatki strukturirani po ministrstvih. Tem so bile dodeljene pravice porabe in postavljeni limiti. Pogajanja o končnem znesku so potekala s finančnim ministrom. Izhodišče pri pripravi proračuna je bila poraba javnofinančnih izdatkov preteklega leta. Za pripravo novega proračunskega obdobja so si postavljali nove in nove naloge, stare se niso spreminjale. Tako pa je z leti raslo število nalog, javnofinančna sredstva so bila porabljena neučinkovito, povečeval se je javnofinančni primanjkljaj. Nadzora nad porabo sredstev ni bilo. Takšen sistem nam ne zagotavlja konkurenčnosti in učinkovite porabe javnofinančnih izdatkov.

Ena izmed pomembnih reform je bila klasifikacija proračuna. Ta nam je podala jasnejšo sliko za kaj, kdo in kako se porablja javnofinančni denar. Takšno načrtovanje proračuna nam še vedno poraja negotovost glede uspešnosti porabe denarja. Načrtovanje ni usmerjeno v končne rezultate ali načine, kako bomo dosegli namen, za katerega se namenjajo sredstva.

Slovenija je bila ob vstopu v EU primorana spremeniti sistem upravljanja javnofinančnih sredstev. EU nam z razvojnimi dokumenti podaja smernice. Tako smo bili postavljeni pred izziv, kako z omejenimi sredstvi doseči cilje, ki nam jih narekujejo razvojni dokumenti. Ena izmed poti za rešitev tega problema je prenova programske klasifikacije in uvedba »k rezultatom usmerjenega proračuna«. Ta prenova se nanaša na jasno definiranje ciljev in kazalnikov, ki jih je treba neposredno povezati z njihovimi rezultati. S takšnim pristopom se filozofija priprave proračuna spremeni. Temelji na podlagi rezultatov in prikazuje »pot«, kako bomo prišli do njih. »K rezultatom usmerjen programski proračun« se nanaša na srednjeročno načrtovanje finančnih izdatkov, ti pa se razporejajo na politike in te na programe in podprograme. Zadnje čase je vse večji poudarek na razvojnih politikah. Takšen način pa nam omogoča nadzorovati porabo javnofinančnih izdatkov in meriti uspešnost doseganja ciljev. Z njim se spremlja, za kaj je bil denar dejansko porabljen od začetka pa do konca programa.

V diplomski naloge se bom bolj posvetila programski klasifikaciji, ki je doživela kar nekaj sprememb. Iz začetne programske klasifikacije je proračun prešel na rezultate usmerjen proračun, ki temelji na programski klasifikaciji. Pomoč pri uresničevanju takšnega pristopa nam je matrika logičnega okvirja. V njej so podani splošni, specifični cilji in pričakovani rezultati ter dejavnosti. Ta nam prikaže, kaj moramo s posameznim ciljem doseči, in opredeljuje kazalnike, ki pripomorejo k doseganju teh.

Od leta 2011 se proračun Slovenije načrtuje v smeri uresničevanja k rezultatom. Javnofinančni izdatki so tako razporejeni po razvojnih politikah. Za analizo sem si izbrala politiko Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana, in sicer zato, ker menim, da ima Slovenija majhen kmetijski sektor in velik industrijski. Država bi morala s sredstvi bolj spodbujati domačo kmetijsko pridelavo in delovati v smeri povečanja kmetijskih trgov. Skupaj s kmetijskimi pridelovalci bi tako pospešila cikel gospodarske rasti na področju kmetijskih trgov. Od tega bi imeli korist vsi, torej tako država kot pridelovalci in državljani. Za doseg ciljev, ki so zadani za to politiko, si bom izbrala dva programa, ki prispevata k uresničitvi ciljev politike, in sicer Program urejanje sistema podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in varne hrane ter Program kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga. Prvi program se nanaša na izdatke, ki so potrebni za nemoteno delovanje Ministrstva za kmetijstvo, drugi pa na zagotavljanje prehranske varnosti, povečanje konkurenčnosti v kmetijstvu, preprečevanje opuščanja kmetijstva itd. Ob vsakem programu so določeni tudi podprogrami. Ti nam prikazujejo rezultate ciljev programov, povedo nam, kako se bodo uresničevali cilji programov. Glavni vir pri analiziranju programov bo obrazložitev proračuna za leto 2013 politike Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrane. V njej so prikazani cilji in kazalniki politik, programov in podprogramov za obdobje 2011–2014.

Diplomsko delo je razdeljeno na 4 poglavja. V prvem bom predstavila pomembnejše reforme, ki smo jih bili deležni v preteklih letih, in klasifikacije proračuna. Drugo poglavje bom namenila programskemu pristopu načrtovanja državnega proračuna po letu 2000. V sklopu tega bom predstavila prenovljeno programsko klasifikacijo, ki je usmerjena v rezultate, tako imenovan »K rezultatom usmerjen proračun«. Prav tako bom podrobneje opredelila sestavo programske klasifikacije po politikah, programih in podprogramih. Osredotočila se bom tudi na posebni del, v katerem se nahajajo finančni načrti za pripravo proračuna, ter spletno aplikacijo SAPPRA. Tretje poglavje se bo nanašalo na povezanost med politiko in proračunom ter Strategijo razvoja Slovenije. V zadnjem poglavju pa bom predstavila Politiko kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo in prehrana ter v okviru te politike analizirala Program urejanje sistem podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in varne hrane in Program kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga..

Pri pisanju diplomske naloge bom uporabila opisno/deskriptivno metodo (opisovala dejstva, definirala določene pojme, povzemala spoznanja, stališča in rezultate drugih avtorjev ...). Uporabila bom tudi znanstvene članke, ki jih bom pridobila preko spletne strani Digitalna knjižnica Univerze v Ljubljani. Zakonodajo, ki se nanaša na mojo temo, bom razlagala tudi z opisno metodo.

Namen in cilj diplomskega dela je s pomočjo literature in virov spoznati javnofinančne reforme, ki jih je bila Slovenija deležna po osamosvojitvi. Cilj je prikazati spremembe načrtovanja državnega proračuna od začetka do zdaj. Prav tako je cilj ugotoviti učinkovitost sistema k rezultatom usmerjenega proračuna, s posebnim poudarkom na politiko kmetijstvo. Skozi teoretično razlago programske klasifikacije bom ugotavljala, ali so bili cilji, postavljeni s politiko, uspešni ali neuspešni. Pri tem mi bo v pomoč Obrazložitev proračuna

za leto 2013, kjer so opredeljene izhodiščne, načrtovane in dosežene vrednosti za posamezne kazalnike. Na podlagi teh bom ugotovila, ali so bili končni cilji doseženi glede na načrtovane.

2 PRORAČUN PO OSAMOSVOJITVI

2.1 GLAVNE REFORME

V letih 1990–1991 je bila Slovenija v procesu osamosvajanja. Od osamosvojitve je bila deležna številnih reform, ki zadevajo javne finance. Uveden je bil »integralni proračun«. S tem je bilo ukinjeno »fiskalno samoupravljanje«. Glavni cilj te reforme je bil zagotoviti centralizacijo fiskalnega sistema, ki je ukinil samostojno upravljanje samoupravnih interesnih skupnosti kot ločenih proračunov. Vsi prihodki in odhodki naj bi bili zbrani v enem proračunu. Vendar uvedba »integralnega proračuna« ni zadovoljiva. Še vedno so bile nejasnosti glede porabe javnofinančnega denarja. Ni bilo jasno določeno, kako se porabljajo javnofinančni izdatki, kdo jih porablja in zakaj. Zato so se reforme javnih financ nadaljevale (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 18–19).

Reforme javnih financ se nanašajo na upravljanje upravljanja javnih izdatkov. Ta reforma pa zasleduje dva ključna cilja, in sicer:

- uvedbo instrumentalne javnofinančne politike (kaj, za kaj),
- vzpostavitev skladnega načina poslovanja neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov v enovito institucionalno klasifikacijo proračunskih uporabnikov (kdo)

Z uresničitvijo teh dveh ciljev se povečuje učinkovitost, gospodarnost in smotrnost razpolaganja z javnimi sredstvi. To pa lahko dosežemo z uvedbo ekonomske in funkcionalne klasifikacije javnofinančnih izdatkov. Enovita klasifikacija pa nam podaja odgovor na vprašanje, kdo porablja javnofinančna sredstva. Z realizacijo obeh ciljev se poveča konkurenčna sposobnost gospodarstva in tako Sloveniji omogoča vstop v evropske in svetovne povezave. Reforma vodi k večji preglednosti porabe javnofinančnih sredstev, večjemu in lažjemu nadzoru nad porabo in zagotavlja gospodarnejšo ter zakonito uporabo javnofinančnih sredstev. Prav tako nam poda odgovor na ključna vprašanja, »kaj« se plačuje iz javnofinančnih sredstev, »za kaj« za izvajanje katerih dejavnosti se uporabljajo javnofinančna sredstva in »kdo« porablja javnofinančna sredstva (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 11–12).

Pred reformo se je tako državnemu proračunu Republike Slovenije namenjala pozornost predvsem nadzoru na strani vložkov brez povezave z rezultati. Upravljanje državnega proračuna je bila samo na strani Ministrstva za finance in tako proračunski uporabniki niso imeli finančne odgovornosti na svoje delovanje (Škufca, 2003, str. 23).

Pri pripravi proračuna se najprej določi okvirni razrez proračuna, ki se ga potem opredeli v finančnih načrtih proračunskih uporabnikov. Za določitev razreza se upoštevajo prioritete. Poznamo »button up« in »top down« pristop prioritete. Slovenija se je pred reformo

posluževala »button up« pristopu, ki je temeljil na določitvi prioritet od spodaj navzgor. Pri takšnem pristopu se zberejo vse zahteve posameznih resorjev, in ko so te zbrane, se ministri med seboj usklajujejo za delež proračunskih sredstev. Od leta 2000 je Slovenija, tako kot številne druge države, uvedla »top down« pristop. Takšen pristop je ključen za države, katere namen je učinkovita poraba javnofinančnih izdatkov. Prioritete se določajo od zgoraj navzdol. Najprej se s Strategijo razvoja določijo jasni strateški cilji, nato se na vladni stopnji naredi razrez proračuna za posamezne resorje. Ko je določen razrez, se pripravi predlog finančnih načrtov ministrstev, kjer se opredelijo konkretni programi, projekti, ukrepi, aktivnosti in drugo, za katere se namerava porabiti javna sredstva (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 141).

»Top down« pristop je kot inštrument za krepitev upravljanja proračuna. Cilj upoštevanja takšnega pristopa pri pripravi proračuna je čim večja korist od javnih izdatkov v okviru razpoložljivih virov. Takšen način spodbuja učinkovito in trajnostno politiko. Predvsem je usmerjen v kompromise med vlado in ministrstvi ter prinaša jasnost reševanja prednostnih nalog (ASIP, 2014).

Proračunska sredstva vsake države so omejena in države se srečujejo s pomanjkanjem sredstev. Da pa bi to omejili in učinkoviteje porabili proračunska sredstva, so bile reforme upravljanja javnih financ nujne. Tako kot vrsto drugih držav, se je tudi Slovenija osredotočila na to, kako izboljšati rezultate delovanja. S tem pa je opustila miselnost, ki je temeljila na tem, koliko stane izvajanja programa (Računsko sodišče, 2010, str. 9).

V letih 1998–2000 je Slovenski proračun prehajal na klasifikacije, ki nam je podal pogled na porabo, uporabo in namen porabe proračunskih sredstev. Od leta 2001 pa se poslužujemo k ciljem usmerjenem proračunu, ki temelji na programski klasifikaciji.

Javne finance so povezane z državljani. Država z njimi izpolnjuje svojo funkcijo, saj javnofinančne izdatke porablja skozi politike. Politike delovanja države postavi vlada in z njimi povezana ministrstva. To so delovalci javnega sektorja. Zato je posledično z reformo javnih financ povezana tudi reforma javnega sektorja. Reforme javnega sektorja so usmerjene na rezultate in gospodarno ravnanje z denarjem državljanov (Jerina, 2009, str. 2).

2.2 KLASIFIKACIJA PRORAČUNA

Ena izmed prvih pomembnih reform javnih financ je bila uvedba klasifikacije proračuna. Klasifikacije imajo glavno vlogo pri oblikovanju proračuna in politike ter tako omogočajo pravilno, smotno in pregledno upravljanje javnih izdatkov. Razvrščanje izdatkov je pomembno z več vidikov. Omogočajo nam (Allen in Tomassi, 2001, str. 121):

- zagotavljanje skladnosti z zakonodajno oblastjo,
- so temelj za oblikovanje politike,
- določajo delitev sredstev med programe in uporabnike,
- omogočajo nadzor nad izvajanjem politike in tako lajšajo izvajanje proračuna,

- omogočajo analizo uspešnosti.

Proračunski izdatki so razvrščeni za namene, za katere se bodo porabili. Klasificiramo jih po (Allen in Tomassi, 2001, str. 122):

- funkcijah za pretekle analize politike,
- organizacijah za določanje odgovornosti in upravljanje proračuna,
- skladih za upravljanje proračuna,
- ekonomskih kategorijah za statistično poročanje in agregatni fiskalni nadzor,
- proračunskih postavkah za interno upravljanje proračuna,
- programih za merjenje učinkovitosti in za oblikovanje političnih odločitev.

Pri pripravi državnega proračuna v Sloveniji upoštevamo klasifikacijo javnofinančnih prejemnikov in izdatkov, ki so sestavljeni iz naslednjih klasifikacij:

- institucionalna klasifikacija,
- ekonomska klasifikacija,
- funkcionalna klasifikacija,
- programska klasifikacija.

Te klasifikacije nam omogočajo preglednejše načrtovanje, spremljanje, evidentiranje poročanje in nadziranje porabe javnofinančnih sredstev (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 74-76).

2.2.1 EKONOMSKA KLASIFIKACIJA

Ekonomska klasifikacija odhodkov je bila v Sloveniji za državni proračun prvič uvedena leta 1999. Določa za kakšne ekonomske namene se porabljajo javnofinančna sredstva. Pove nam, *kaj* se plačuje iz zbranih javnofinančnih sredstev. Na vprašanje kaj se nanašajo vprašanja, kakšne vrste storitev, transferov, materialnih stroškov, stroškov dela in drugih odhodkov se plačujejo iz javnih virov. Po ekonomski klasifikaciji se javnofinančni tokovi delijo na prihodke in druge prejemnike na eni strani in odhodke in druge izdatke na drugi strani. Ti se izkazujejo v treh medsebojnih računih, ki jih sestavljajo:

- bilanca prihodkov in odhodkov,
- račun finančnih terjatev in naložb,
- račun financiranja.

Takšna klasifikacija tvori splošni del proračuna. Prednost ekonomske klasifikacije se kaže v omogočanju in izboljšanju podlage za analizo javne porabe. Poleg prednosti nam takšna klasifikacija povzroča tudi nekaj slabosti. Pri danem številu proračunskih uporabnikov in proračunskih postavk se je drastično povečalo število vrstic proračuna. Rešitev temu je združevanje proračunskih postavk v programe in združevanje proračunskih uporabnikov v skupine proračunskih uporabnikov (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 20–24).

2.2.2 INSTITUCIONALNA KLASIFIKACIJA

Institucionalna klasifikacija nam omogoča odgovor na vprašanje, *kdo, kateri* proračunski uporabniki porabljajo javnofinančna sredstva, kdo so nosilci sredstev javnih financ. Poznamo posredne in neposredne proračunske uporabnike. Med posredne spadajo različni javni zavodi, javne agencije in javni skladi, katerih ustanovitelj je država ali občina. Neposredne proračunske uporabnike pa delimo na tri veje:

- nevladni neposredni proračunski uporabniki (Predsednik RS, Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče ...)
- vladni neposredni proračunski uporabniki (ministrstva, vladne službe, upravne enote ...)
- pravosodni neposredni proračunski uporabniki (sodišča, državna tožilstva, državna pravobranilstva ...)

Da pa dobimo odgovor, kdo porablja javnofinančna sredstva, se morajo institucionalni sektorji države in javnega sektorja klasificirati po standardni klasifikaciji institucionalnih sektorjev. V Sloveniji so se državni in javni sektorji začeli klasificirati leta 1999 z Uredbo o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije institucionalnih sektorjev (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 76–78).

2.2.3 FUNKCIONALNA KLASIFIKACIJA

Pri funkcionalni klasifikaciji gre za razčlenitev javnofinančnih odhodkov po posameznih funkcionalnih namenih porabe. Ta pa nam poda odgovor, *zakaj* se uporablja javni denar in *kako* se porablja. Razčlenjuje porabo državnih in občinskih organov, ki se financirajo iz javnofinančnih sredstev po posameznih funkcionalnih namenih; gre torej za namensko razčlenitev odhodkov. Takšne klasifikacije pa ni enostavno določiti. Včasih so za klasifikacijo opredeljevali prioritete funkcij države. To se je spremenilo leta 1999, ko so Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Statistična komisija Združenih narodov in Mednarodni denarni sklad oblikovali standardno klasifikacijo funkcij držav – COFOG (Classification of the Function of Government). Države so morale svoje namene porabe javnofinančnih sredstev kategorizirati po standardu COFOG in ne več po prioritetah države. Z uvedbo COFOG je tako funkcionalna klasifikacija mednarodno primerljiva. Gre za ugotavljanje področij, kje naj bi bila navzoča država s svojimi ukrepi in finančnimi sredstvi. Na katerih področjih bo država delovala, so s funkcionalno klasifikacijo javnofinančnih odhodkov določene naslednje dejavnosti (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 26–28):

- 01 javna uprava,
- 02 obramba,
- 03 javni red in varnost,
- 04 gospodarske dejavnosti,
- 05 varstvo okolja,
- 06 stanovanjska dejavnost in prostorski razvoj,
- 07 zdravstvo,
- 08 rekreacija, kultura, dejavnost verskih in drugih neprofitnih organizacij in institucij,

- 09 izobraževanje,
- 10 socialno varstvo.

Ministrstvo za finance je na podlagi mednarodne funkcionalne klasifikacije COFOG uvedlo programsko-funkcionalno klasifikacijo. Kasneje se je preimenovala v programsko klasifikacijo. Tako usmerjena klasifikacija pa je spodbujala k uvedbi »k rezultatom usmerjenega proračuna« (Škufca, 2003, str. 65).

2.2.4 PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA

Vse reforme po letu 2000 temeljijo na Zakonu o javni financah (Uradni list RS, št. 11/11; v nadaljevanju ZJF). Poleg ZJF je bil temelj reform tudi nova metodologija programskega načrtovanja. Izdatki državnega proračuna se razvrščajo po programski klasifikaciji. Pove nam, *na katerih* področjih država deluje oz. ponuja svoje storitve (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 85).

Včasih so se javnofinančni izdatki razvrščali po ministrstvih. Takšen pristop je bil neučinkovit, saj ni bilo nobenega nadzora nad njihovo porabo. Rešitev k temu je je programska klasifikacija, kjer si izdatki razvrščeni po politikah, programih in podprogramih. S takšno klasifikacijo je lažje nadzirati porabo in učinkovitost politike.

Programska klasifikacija je podrobneje določena v Pravilniku o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna (Uradni list RS, št. 112/03). Za definicijo programske klasifikacije navaja razdelitev proračunskih izdatkov po:

- področjih proračunske porabe/politikah,
- glavnih programih,
- podprogramih neposrednih uporabnikov.

Področja, sedaj politike, proračunske porabe obsegajo področja, na katerih država deluje in porablja javnofinančna sredstva. Oblikovana je neka politika oz. strategija. Glavni programi so splošni in širše opredeljeni za izvajanje strateških ciljev posameznega področja porabe. Glavni programi se izvršujejo in uresničujejo skozi enega ali več podprogramov. Podprogrami so sestavni del glavnega programa, kjer so jasno določeni specifični cilji. Vsak podprogram je lahko vsebovan le v enem glavnem programu ter prav tako je njegovo izvajanje v pristojnosti enega proračunskega uporabnika. Podprogram pa se izvaja skozi eno ali več dejavnosti/projektov (Hitij in Pogačar, 2001, str. 38).

Programska klasifikacija je razvrščanje izdatkov s skupnim ciljem za pripravo proračuna. Pri tem morajo biti jasno določeni cilji, ki se uresničujejo z javnimi izdatki ter vladnimi aktivnosti za doseg te. Cilji izdatkov se določijo na programski ravni, in sicer na podlagi pričakovanih rezultatov. Programi so prav tako jasno določeni in se sklicujejo na njihov politični cilj. Tu velja hierarhična klasifikacija. Najvišji nivo pripada politiki, sledijo ji programi in podprogrami. Poleg načrtovanja in poročanja proračuna je cilj programske klasifikacije spodbujanje odločitev, ki so usklajene z vladnimi dejavnosti in političnimi prednostnimi

nalogami. Proračun v smislu programov je namenjen spodbujanju dobrega razporejanja odločanja. S takšnim delovanjem se povečuje uspešnost javnega sektorja (Robinson, 2007).

Za leto 2013 programska klasifikacija vsebuje 24 politik. Področja proračunske porabe oz. politik so prikazana v spodnji tabeli.

Tabela 1: Programska klasifikacija odhodkov proračuna

01	Politični sistem
02	Ekonomska in javnofinančna politika
03	Zunanja politika in mednarodno razvojno sodelovanje
04	Splošne javne storitve in skupne administrativne službe
05	Znanost in informacijska družba
06	Lokalna samouprava
07	Obramba in zaščita
08	Notranje zadeve in varnost
09	Pravosodje
10	Trg dela in delovni pogoji
11	Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana
12	Viri energije in energetska učinkovitost
13	Promet in prometna infrastruktura
14	Podjetništvo in konkurenčnost
15	Varovanje okolja in okoljska infrastruktura
16	Prostorsko planiranje in stanovanjska dejavnost
17	Zdravstveno varstvo
18	Kultura in civilna družba
19	Izobraževanje in šport
20	Socialna varnost
21	Pokojninsko varstvo
22	Servisiranje javnega dolga
23	Intervencijski programi in obveznosti
24	Plačila v Evropsko unijo

Vir: MF, sprejeti proračun za leto 2013, (2014)

Klasifikacija odhodkov po programih s skupnim ciljem nam olajša določanje prednostnih nalog in odgovornosti. Postavijo se vhodni in izhodni cilji, ki so povezani z danimi sredstvi. Temeljni cilj programske klasifikacije je učinkovito razporejanje in produktivnost javnih izdatkov (Robinson in Brumby, 2005).

2.3 PRENOVLJENA PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA

Rezultati takšnega načina programske klasifikacije so pokazali, da so v veliki primerih postavljeni cilji neusklajeni s finančnimi vlagatelji. Zato je bilo treba spremeniti programsko klasifikacijo proračuna. Pri novi programski strukturi je treba analizirati proračunske postavke, ki so povezane z vsebinami področnih politik, znotraj teh pa hierarhično povezane programe in podprograme kot zaokroženo celoto (Vlada Republike Slovenije, 2012).

Novosti novega pristopa zadevajo predvsem za ministrstva in proračunske uporabnike. S to reformo pridobijo vlogo medsebojnega sodelovanja, priprave in izvajanje proračuna. Pri tem pa morajo pozornost usmerjati določanju ciljev in rezultatov, ugotavljanju, kako jih bodo dosegli. S takšnim pristopom se spremlja in vrednoti njihovo delo (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 140).

Pomoč pri povezavi ciljev s programi, določanje njihove vrednosti in vrednotenje politike nam omogoča matrika logičnega okvirja. Ta temelji na notranji delitvi politike, programov, podprogramov, znotraj katerih se določijo splošni, specifični cilji, pričakovani rezultati in dejavnosti (SVREZ, 2013).

Ena izmed pomembnih novosti programske klasifikacije je Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 54/2010). Ta uredba je temelj novosti programske klasifikacije za pripravo proračuna za leti 2011 in 2012 in leta naprej. Vlada je na novo opredelila prioritete delovanja države na področju politike. Pri opredelitvi so bile politike tudi finančno ovrednotene. Prav tako je bila ustanovljena Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. Njena vloga je velika, saj v sodelovanju z ministrstvi pripravijo finančne načrte (Računsko sodišče, 2014, str. 5).

Do leta 2010 so ministrstva pripravljala finančne načrte še po stari institucionalni-programski klasifikaciji, ki je temeljila na Uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. Leta 2011 je vlada sprejela novo programsko klasifikacijo politik, programov in podprogramov. Sprememba se je nanašala na politike, ki so bile opredeljene glede na načrtovane dopolnjujoče dejavnosti, ki so bile uvrščene v NRP. Prioritete delovanja države so bile usmerjene v razvojne politike (Računsko sodišče, 2014, str. 18).

Razvojne politike se nahajajo v načrtu razvojnih programov, ki sestavljajo tretji del proračuna. Posebni del proračuna je tako odvisen od načrta razvojni programov. Medsebojno sta povezana. Odhodki se vsebinsko opredelijo z dano razvojno politiko. Prav dokumenti, ki so vsebovani v tem načrtu, prikazujejo prioriteto delovanja države (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 151).

Z novo programsko klasifikacijo se izdatke, namenjene za isti cilj, zaokroži v skupno celoto in se tako lažje ocenjuje učinkovitost in povezavo z inputi in outputi. Potem je potrebno

določiti indikatorje merjenja uspešnosti, to pa se naredi z opredelitvijo kazalnikov za posamezno politiko, program, podprogram.

V matriki logičnega okvirja so določeni cilji in kazalniki za spremljanje ciljev politike. Matrika logičnega okvirja je rezultat »k rezultatom usmerjenega proračuna«. Predstavlja povezavo med procesom iskanja ciljev/prioritet in politiko. Je kot nekako analitično orodje (Lautar in Klužer, 2009).

Tabela 2: Matrika logičnega okvirja

	LOGIKA ZA POBUDO	KAZALNIKI	VIRI INFORMACIJ IN NAČIN PREVERJENJA	PREDPOSTAVKE-PREDVIDEVANJA
SPLOŠNI CILJI	Kateri so cilji politike?	Ključni kazalniki povezani s splošnim ciljem	Določen vir informacije in metodologija	
SPECIFIČNI CILJI	Kateri je poseben cilj, ki ga moramo doseči?	Kateri kazalniki jasno kažejo, da smo dosegli cilj?		<i>Vprašanje odvisnosti specifičnega cilja od splošnega:</i> Katere dejavnike in pogoje je treba ustvariti, da se lahko cilj uresniči? Določiti tudi tveganje- dejavnike negotovosti?
PRIČAKOVANI REZULTATI	Našteti pričakovane rezultate	Kazalnik povezan z rezultatom		<i>Povezanost rezultatov s cilji politike:</i> Kateri so splošni dejavniki, ki bodo omogočili, da se rezultati dosežejo po načrtu?
DEJAVNOSTI	Katere so ključne aktivnosti, ki jih je treba izvesti in po katerem vrstnem redu, da dosežemo rezultate- dejavnosti naj bodo razvrščene po rezultatih	Kazalnike razvrstiti po dejavnostih		<i>Dejavnosti in rezultati:</i> Določijo se temeljni pogoji za začetek projekta

Vir: SVREZ, (2013)

2.3.1 SPREMLJANJE UČINKOVITOSTI POLITIK

S prenovljeno programsko klasifikacijo se poveča učinkovitost javnih financ. Da pa lahko ocenimo učinkovitost delovanja politike, si moramo odgovoriti na vprašanje, kako bomo merili uspešnost posameznih politik, kako oceniti učinkovitost posameznih programov itd. Analiza uspešnosti javnih financ se nanaša na odnose med vložki (inputi), rezultati (outputi) in širšimi cilji (outcome). Veliko držav se poslužuje merjenja uspešnosti skozi mere produktivnosti, kot so primerjava indeksov, indikatorjev/kazalnikov k ciljem usmerjenega proračuna. Za merjenje se uporabljajo številne metode, kot so IMD, WEF in OECD (Lautar in Klužer, 2009, str. 11).

2.3.2 STRUKTURA PROGRAMSKEGA PRORAČUNA

Skozi reforme je Slovenija uvedla dvostopenjski proračunski postopek. Razdeljen je na dve fazi od zgoraj navzdol. V prvi fazi se sprejme »najvišjo dovoljeno mejo proračunskih sredstev« ali »proračunski okvir«. To predstavlja limit predlagateljem finančnih načrtov ob postavljanju programov. V drugi fazi pa sledi podrobnejša priprava proračuna na posamezne glavne programe, podprograme, projekte in aktivnosti. S takšnim pristopom je predlagan proračun programski in k rezultatom usmerjen. Struktura proračunske porabe:

- Področja proračunske porabe (npr. politika kmetijstvo, gozdarstvo in ribištvo)
 - Glavni program 1 (npr. urejanje sistema in podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane)
 - Podprogram
 - Projekt
 - Aktivnosti
 - Podprogram
 - Projekt
 - Aktivnost
 - Glavni program 2 (npr. kmetijstvo-ukrepi za stabilizacijo trga)
 - Podprogram
 - Projekt
 - Aktivnost
 - Glavni program 3 (Gozdarstvo) ...

Ministrstvo za finance je tako leta 2000 pristopilo k programskemu orientiranemu pristopu. Ta pristop je postal temelj upravljanja z državnim proračunom. Razlog za sprejetje takšnega pristopa priprave proračuna je bila želja po srednjeročnem izvajanju, spremljanju uspešnosti izvajanja in nadzor nad rezultati in učinkov. Da pa lahko ocenjujemo uspešnost, se morajo dodeljena sredstva neposredno nanašati na cilje in predvidene merljive učinke. Najučinkovitejši način uresničevanja uspešnosti je delitev na glavne programe in podprograme za posamezno področje porabe. S prenovljenim programskim pristopom proračuna smo tako sledili številnim državam, katerih cilj je podrobneje določiti in razdeliti proračunska sredstva v skladu z želenimi rezultati. Pri tej delitvi sredstev morajo ministrstva

upoštevati »proračunski okvir«, ki sta ga v prvi stopnji določila vlada in DZ (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 141–144).

Pri programskem načrtovanju proračuna je treba opredeliti prednostne naloge, kaj je funkcija politike. Nato je treba uskladiti razmerje med limitom proračuna in prednostnih nalogah. Kako se proračun usklajuje z načrtovanimi nalogami? Oceniti je treba tudi uspešnost programa, ki se ga postavi skozi politiko. Pri tem si je treba postavili vprašanje, ali so sredstva zanesljiva za uspešno izvedbo programa. Opredeliti pa je treba tudi, kaj bomo s konkretnimi cilji in rezultati dosegli itd. (Nicols, 2008).

2.4 SLOVENIJA IN EU

Reforme so bile ob vstopanju Slovenije v EU od leta 1998 pospešene. Glavni cilj je bil uvedba programske proračunske porabe. Slovenija je s prvim majem 2004 postala članica Evropske unije. Leta 2010 postala članica evropske organizacije, in sicer Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj – OECD.

OECD (Organisation for Economic Co- operation and Development) je gospodarska organizacija, ki sestavlja 34 gospodarsko najrazvitejših držav na svetu. Glavne naloge OECD so oblikovanje svetovnih standardov in načel v gospodarskih in razvojnih politikah, širjenje politik, ki omogočajo višjo gospodarsko rast, zaposlenost, naraščajoč življenjski standard in tudi pospešujejo razvoj gospodarstev držav, ki niso članice EU. Poleg teh ciljev tudi zasleduje cilj pospeševanja svetovne trgovine, opravlja raziskovalno delo na področju gospodarskega in socialnega razvoja, okolja, znanosti in tehnologij, opravlja statistiko in skrbi za publikacijo (SVREZ, 2012). OECD daje velik poudarek na politikah, ki so usmerjene v doseganje gospodarske in družbene blaginje (OECD, 2000, str. 2).

Ob tem vstopu v članstvo ji je Ministrski svet OECD poslal pogoje, ki jih mora sprejeti, če želi biti v tej organizaciji. Ti pogoji so se nanašali pa predvsem na zavzemanje skupnega cilja trajnostnega razvoja, pregled splošnih slovenskih ekonomskih politik, skladnost med politikami države in tistimi politikami, ki veljajo za članice OECD, itd. (OECD, 2007, str. 4).

Zahteva, ki jo naročata EU in OECD, je usmerjenost k rezultatom usmerjenega proračuna, saj se le tako lahko zagotovi boljše stabilnost javnih financ in poveča preglednost javnih izdatkov. Tako je bila Slovenija ob vstopu v EU primorana pospešiti strukturne spremembe na področju javnih financ in potrebe po večjem sofinanciranju programov, ki jih določajo evropski proračuni. Slovenija je morala svoje javno-finančne programe prilagoditi evropskim. Evropsko-slovenski programi so v skladu s prednostnimi nalogami EU in spodbujajo konkurenčnost gospodarstva, gospodarsko rast, zaposlenost ipd. (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 23).

Glavni cilj uvedbe k rezultatom usmerjenega proračuna je izboljšanje nadzora nad odhodki in povečati učinkovitost javnega sektorja. Takšen način se je v članicah OECD začel čedalje bolj širiti in tako se vse več držav poslužuje takšnega pristopa.

3 PROGRAMSKI PRISTOP K NAČRTOVANJU DRŽAVNEGA PRORAČUNA PO LETU 2000

Glavna funkcija proračuna je podajanje odgovorov na vprašanja, *kaj, kdo* in *zakaj* se porabljajo javnofinančna sredstva. To nam omogočajo klasifikacije. Ekonomska in funkcionalna klasifikacija sta ključni za odgovor na to vprašanje. Nadzorovanje ekonomske vsebine izdatkov za posamezne dejavnosti države nam pove, za kaj država izvaja posamezne proračunske aktivnosti. Funkcionalna klasifikacija pa nam pove, zakaj se porabljajo sredstva. Vendar za uspešno in učinkovito porabo javnofinančnih izdatkov to ni zadostni pogoj. Piko na i tej klasifikaciji poda opredelitev pričakovanih rezultatov – programski pristop. Poleg obrazložitve, kdo in za kaj se porabljajo javnofinančna sredstva, je nujno potrebno opredeliti pričakovane rezultate delovanja programa/aktivnosti (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 90).

Značilnosti programskega proračuna so (Robinson, 2013):

- Sredstva v proračunu so namenjena za programe, ki temeljijo na rezultatih.
- Informacije o rezultatih programov se zbirajo in uporabljajo v procesu priprave proračuna, ki so v pomoč predlagateljem, da ti lahko ugotovijo koliko denarja se nameni za vsak program.

Ključni cilj priprave proračuna na programski klasifikaciji je učinkovitejša poraba odhodkov na temelju prednostnih nalog.

Pri prenovljenem programskem strukturiranem proračunu je pristop usmerjen k rezultatom. Vsebinsko gre za premik iz postopkov inputno usmerjenega proračuna v postopek outputno usmerjenega proračuna. Bistvo tega prehoda je tako ne le pravilno porabljati sredstva, ampak je treba s temi sredstvi doseči pričakovane učinke, ali so bila sredstva učinkovito porabljena za dosega zelenih rezultatov. Da pa je »k rezultatom usmerjen proračun« mogoč, je zato potrebna ustrezna delitev sredstev, ki se opravi pri pripravi proračuna. Z delitvijo sredstev se tako dejavnosti povezujejo s cilji in rezultati. V outputnem usmerjenem proračunu se javnofinančni odhodki načrtujejo za posamezne dejavnosti, na katerih bo država delovala v povezavi s pričakovanimi rezultati. Tako se javnofinančne odhodke razdeli na programe in podprograme. Pri inputnem načrtovanju pa so se odhodki načrtovali glede na vrsto stroška, kot so plače, materialni stroški (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 91). Programski pristop je outputno usmerjen in z delitvijo na programe in podprograme omogoča primerjavo s pričakovano vrednostjo (ciljna vrednost) in dejansko vrednostjo. Javnofinančna sredstva so tako porabljena učinkoviteje.

Prednosti takšnega pristopa nam omogočajo informiranost poslovanja uporabnika proračunskih sredstev, problemi poslovanja postanejo transparentni, dobri rezultati pa nas spodbudijo k napredku. Seveda vsi programi niso uspešni. V tem primeru se njihovo delovanje opusti ali se sredstva preusmerijo v perspektivnejši program. Da so programi dobro zastavljeni, je zelo pomembno programsko načrtovanje. Z dobrim programskim

načrtovanjem se izboljša preglednost, programi so bolj razumni, in jasno je, kakšna je njihova naloga, jasnejše so naloge proračunskih uporabnikov itd. Načrtovanje programov je naloga ministrstev. Lastniki javnofinančnih sredstev smo tudi mi, državljani. Zato imamo pravico vedeti, ali so bila sredstva s programom učinkovito porabljena. Tako o uresničenih/neuresničenih ciljnih programa javnosti poroča Računsko sodišče z revizijskim poročilom o poslovanju proračunskega uporabnika (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 91–92).

3.1 K REZULTATOM USMERJEN PRORAČUN

»K rezultatom usmerjen proračun« temelji na jasni opredelitvi postopkov in z njimi povezanimi pričakovanimi rezultati ter s kazalci in kazalniki njihovega doseganja. Ključnega pomena je merjenje doseženih rezultatov, ali so ti dosegli želeni cilji, do katere mere so bili uspešni za posamezne uporabnike in o teh rezultatih tudi poročati javnosti. Takšen koncept pa omogoča povezavo med vložki, aktivnostmi in rezultati ter med pričakovanimi rezultati delovanja posameznega programa (Računsko sodišče, 2010, str. 10).

Kot sem že zgoraj omenila, je takšen proračun programsko klasificiran na področju porabe, programov in podprogramov. Glavna naloga je oblikovanje programov s cilji in navedbo želenih rezultatov. Ob pripravi k rezultatom usmerjenega proračuna morajo v finančnih načrtih navesti cilje, pričakovane rezultate in učinke programskega delovanja na posameznem področju. Bistvo tega je usmerjenost nalog na uresničevanje ciljev in dosego želenih rezultatov. To pa zahteva tudi vključitev potrebnih izidov (dobrine, storitev), s katerimi se bodo cilji in učinki dosegli.

»Za pripravo programov morajo biti ministrstva osredotočena predvsem na (Računsko sodišče, 2010, str. 13):

- Jasno načrtovanje in opredelitev želene učinke politike – na podlagi teh se lahko določi programske cilje.
- Dobro upravljanje programskih virov za zagotavljanje storitev – tako lahko pride do učinkovitega, uspešnega in gospodarnega izvrševanja programov. Želeni rezultati politik se povezujejo z izidi. Jasno mora biti vidno, kako in zakaj izidi vodijo do načrtovanih rezultatov (tudi stroški).
- Spremljanje in merjenje učinkovitost programov z ustreznimi pokazatelji – kazalniki.
- Poročanje o dejansko doseženih izidov (učinkovitost).
- Poročanje o učinkih, do katere mere je bil načrtovani učinek dosežen (uspešnost) s pomočjo ustvarjenih izidov.«

»K rezultatom usmerjen proračun« temelji na učinkovitosti, uspešnosti in gospodarni uporabi javnofinančnih izdatkov. Gospodarnost pomeni, da naj bodo viri, ki jih uporabljajo organizacija za delovanje svojih dejavnosti, na voljo ob pravem času, v ustrezni količini, kakovosti in ustrezni ceni. Učinkovitost opredeljuje razmerje med uporabljenimi vložki in doseženimi učinki. Uspešnost pa se ukvarja z doseganjem ciljem in predvidenih rezultatov (Računsko sodišče, 2010, str. 9).

Proračun, ki temelji na podlagi uspešnosti programov, je osredotočen tudi na programske cilje in naloge. Odobrena sredstva niso povezana le s programi, ampak tudi s pričakovanimi rezultati. Tako usmerjen proračun sledi programski strukturi. Letna sredstva so razporejena po programih. Struktura programov odraža temeljne funkcije in namene delovanja. Programi so kot kombinacija razpoložljivih sredstev (vhodov) in končnega rezultata sredstev (izhodov), ki so potrebne za doseganje ciljev (Nicols, 2008, str. 3).

3.2 PROGRAMSKA KLASIFIKACIJA PO POLITIKAH, GLAVNIH PROGRAMIH IN PODPROGRAMIH

Programska klasifikacije je zelo podobna funkcionalni. Vendar pri slednji gre zgolj za statistično poročanje izdatkov. Programska klasifikacija (programov in podprogramov) pa nam poleg poročanja poda širši pogled, omogoča nam načrtovanje in nadzor nad izdatki. Osnovno načelo programov je, da morajo služiti svojemu namenu. Opredeljeni morajo biti tako, da kažejo pričakovane rezultate (Robinson, 2013, str. 3–5).

Izbira programov in podprogramov je odvisna od prednostnih prioritet politike. Prednosti odhodkov določa vlada države.

»POLITIKE« so določene za področja, na katerih država deluje. V proračunu imamo 24 politik, ki sem jih predstavila v že zgoraj.

- **SPOLOŠNI CILJI:** določi se jih s pomočjo Strategije razvoja Slovenije in omogočajo oblikovanje specifičnih ciljev. Izražajo dolgoročne učinke vplivov. Uresničujejo se skozi glavne programe.

»GLAVNI PRORGRAMI« so ožja področja politik in se uresničujejo skozi splošne cilje politike. Glavni programi naj bi bili bolj ali manj stalni, saj pokrivajo osnovne dejavnosti vlade. Programi se naprej delijo v podprograme in njihove aktivnosti.

- **SPECIFIČNI CILJI:** nam povedo, kaj želijo doseči s splošnimi cilji, prikazujejo pričakovani rezultat. Usmerjeni morajo biti v proces sprememb v določenem časovnem obdobju in upoštevati razvojno strategijo politike. Njihova postava mora biti dosegljiva in na način, da je mogoče ocenjevati njihovo delovanje. Cilji se uresničujejo s pomočjo doseganja določenih rezultatov. Izražajo kratkoročne pričakovane rezultate.

»PODPROGRAMI« pa so podrobneje razdelani v okviru glavnih programov. V podprogramih so določeni rezultati in kazalniki. Uresničujejo se skozi specifične cilje programa. Predstavljajo neko zaokroženo celoto celotne dejavnosti (politike, glavni programi), ki prispevajo k doseganju skupnih pričakovanih rezultatov. Podprogrami niso stalni kot glavni, saj jih izvajajo posamezna ministrstva. Naloga vsakega ministrstva je, da razvijejo in sprejmejo primerno programsko strukturo, ki bo delovala skladno z glavnim programom. Tako podprogrami vsebujejo aktivnosti, ki prispevajo k pričakovanim rezultatom posameznih glavnih programov (Računsko sodišče, 2010, str. 92).

- **REZULTATI:** so povezani z izidi nalog, ki so nastale z dejavnostjo nekega programa. Izraža napredke, dosežene z izvrševanjem določenega programa, in so podlaga za merjenje delovanja posameznega programa. Rezultati so posledice izidov, ki vodijo k uresničitvi dolgoročnega cilja.

Da je takšen način načrtovanja proračuna mogoč, morata biti politika in proračun vsebinsko in finančno usklajena. Tako delujeta s smeri skupnega cilja. Proces priprave proračuna in razvojnega načrtovanja politik sta tesno povezana. Pri tem se velikokrat zgodi, da sredstva proračuna narekujejo načrtovanje razvojnih politik. Vendar to ni dobro, saj s takšnim načinom ne moramo spremljati učinkovitosti politike. Preden oblikujemo razvojno politiko, si moramo postaviti štiri ključna vprašanja (Lautar in Klužer, 2009) :

- Kakšne cilje želimo doseči s posamezno politiko?
- Katere finančne in fizične vložke potrebujemo za dosego zastavljenih ciljev?
- Kako se bodo določale prioritete?
- Kako prilagoditi strukturo javnih financ politiki glede na razpoložljive vire na koncu?

Da pa so politike na nacionalni ravni v skladu s finančnimi in vsebinskimi okvirji, je bil na evropski ravni sprejet Evropski semester. Ta združuje razvojno načrtovanje politik v skupni proces, ki je v skladu s finančnim okvirjem. Uresničevanje Evropskega semestra Slovenija uresničuje Nacionalni reformni program in Program stabilnosti (Vlada Republike Slovenije, 2012).

Države izvajajo razvojno funkcijo z različnimi politikami. Vsaka politika izpolnjuje cilje, ki so zapisani v strateških dokumentih Strategije razvoja Slovenije. Da pa jih lahko izpolnjuje, mora izvesti aktivnosti, kako jih bo dosegla, in opredeliti pričakovane rezultate. Te aktivnosti so združene v podprograme, kjer je treba ovrednotiti vložke. Vložki so predvideni finančni ali materialni viri za uresničitev aktivnosti. Podprogrami so združeni v glavne programe, ki imajo jasno določne in k rezultatom usmerjene cilje. Povedo nam, kaj bo s podprogramom doseženo (Lautar in Klužer, 2009).

Politike so usmerjene v skupne splošne cilje in niso proračunsko omejene ter časovno razporejene. So kot mešanica dejanskih ali predvidenih programov odhodkov, davčnih ukrepov in predpisov. Razvrščanje izdatkov po programski klasifikaciji ima dva namena (Allen in Tomassi, 2001, str. 126):

- opredelitev in pojasnitev ciljev in politike,
- preverjanje učinkovitosti delovanja programov s kazalniki učinkovitosti. Lahko se nanašajo na produkte ali storitve, vložke ali učinke posameznega programa.

Politika mora za predstavitev ciljev, strategij in programov za posamezno področje upoštevati (Radman, 2011, str. 25):

- zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo načrtovani programi in strategije,
- ob postavljanju ciljev, programov, strategiji mora upoštevati dolgoročno načrtovanje razvojnih dokumentov in proračunski memorandum,

- na katerih izračunih in ocen temeljijo smernice in kazalniki,
- druga pojasnila, ki olajšujejo razumevanje predlaganih strategij in programov,
- poročilo o doseženih rezultatih in strategij ter programov.

3.2.1 KAZALNIKI

Za vsako raven se določijo kazalniki, ki spremljajo uresničevanje cilja. Poimenujemo jih tudi kazalci uspešnosti. So kvantitativni ukrepi, ki zagotavljajo informacije o učinkovitosti in uspešnosti programov in podprogramov. Cilj in kazalnik nista enaka, sta si pa zelo podobna. Cilj je navedba, kaj kdo želi doseči, npr. stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva. Kazalnik pa nam pokaže količinsko uspešnost tega cilja, npr. koliko % je obdelanih kmetijskih zemljišč, kolikšna je kakovost voda, koliko je vnesenih hranil v tla itd. Njihove vrednosti so lahko izražene v denarni valuti, številu ali %.

Podlaga za uresničevanje razvojnih politik so kazalniki. Določitev teh ni lahka. Kazalniki upoštevajo več načel, in sicer: načelo preglednosti, objektivnosti, mednarodne primerljivosti in podatkovne dostopnosti (SVREZ, 2013).

Tako ima vsak cilj postavljene kazalnike, skozi katere uresničujejo se uresničujejo. S kazalniki se spremlja uresničevanje cilja. Proračunski priročnik opredeljuje, kako morajo biti postavljeni kazalci, da učinkovito izpolnjujejo svojo funkcijo.

»Kazalci morajo biti postavljeni tako, da so (MF, 2011, str. 100–101):

- ustrezni postavljenim ciljem (so skladni s cilji),
- jasno definirani (razlaga namena, vir podatkov, opis izračuna, morebitne omejitve),
- razumljivi in enostavni za uporabo,
- nedvoumni, razumljivi, povečanje vrednosti merila pomeni izboljšanje ali poslabšanje za uporabnika oz. prejemnika proizvoda ali storitev,
- primerljivi in natančni za primerjave med organizacijami in v času, za katerega so določeni,
- tekoči, da ne prihaja do zastarelih podatkov (odvisno od uporabe podatkov, npr. operativni podatki se zbirajo tedensko ali celodnevno, podatki za strateško in dolgoročno načrtovanje se zbirajo letno),
- preverljivi (neodvisno preverjanje delovne izvedbe in meril zmanjšuje vrednost, da bo organizacija tvegala manipuliranje s podatki),
- statistično utemeljeni (v izogib napačnim interpretacijam).«

Politike, glavne programe, podprograme, cilje in kazalnike najdemo v Obrazložitvah proračuna za posamezno leto. Struktura v Obrazložitvah na začetku opredeli politiko, glavne programe, skozi katere postavi želene cilje, ki se uresničujejo skozi postavljene kazalnike. Prav tako so postavljeni podprogrami in njegovi cilji in kazalniki. Cilji so oblikovani v tabelah, ki vsebujejo slednje (MF, 2014):

- Kazalniki: kateri kazalniki, so bili določeni za doseganje cilja.

- Vir: kdo upravlja in določa cilje in kazalnike.
- Merska enota: v kateri valuti so izražene vrednosti.
- Izhodiščno leto merjenja: pove, na katero izhodiščno leto se nanašajo vrednosti.
- Izhodiščna vrednost: vrednost, ki se nanaša na leto, ki ga merimo.
- Referenčna vrednost.
- Ciljna vrednost: je določena ob pripravi proračuna in prikazuje pričakovane neposredne učinke ob koncu leta. Ciljno vrednost je mogoče določiti le, če se predhodno določi izhodiščno leto in izhodiščna vrednost. Ciljno vrednost lahko proračunski uporabnik tudi spremeni.
- Dosežena vrednost: je namenjena določitvi doseženih neposrednih učinkov v opazovalnem obdobju (npr. koliko je bilo doseženega outputa v določenem obdobju).

Kazalniki so merila, ki so nam podlaga za merjenje učinkovitosti in uspešnosti politik. So povezava med programi in podprogrami. Splošni kot specifični cilji se postavljajo za obdobje štirih let. Kazalniki pri programih so kazalniki učinkov. Z njimi se opredeli, kakšen učinek naj bi imel postavljen kazalnik, kaj se od njega pričakuje. Podprogrami pa imajo kazalnike rezultatov. Ti pa opredelijo rezultat, ali je bil cilj dosežen ali ne (SVREZ, 2013).

3.3 POSEBNI DEL PRORAČUNA

Programska klasifikacija je navedena v posebnem delu proračuna. Prikazuje nam vsebinsko porabo javnofinančnih sredstev, ki so prikazani v finančnih načrtih proračunskih uporabnikov. V posebnem delu se izdatki razvrščajo po politikah, glavnih programih in podprogramih. Cilje in kazalnike, ki so postavljeni s politiko, proračunski uporabniki natančneje opredelijo v obrazložitvah finančnih načrtov. Ti so ključnega pomena za merjenje in doseganje ciljev politike (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 47).

Posebni del proračuna poleg programske klasifikacije temelji tudi na institucionalni klasifikaciji. Slednja nam pove, kateri proračunski uporabnik razpolaga z javnofinančnimi sredstvi. V diplomski nalogi se bom osredotočila na vladne porabnike, in sicer neposredne proračunske uporabnike.

Glavna vsebina posebnega dela so finančni načrti neposrednih proračunskih uporabnikov, prikazani po politikah, glavnih programih in podprogramih, kjer so natančno opredeljeni cilji in kazalniki za doseganje ciljev na področju delovanja.

3.3.1 FINANČNI NAČRT

Za nastanek finančnega načrta ima ključno vlogo proračunski memorandum, ki določa predpostavke gospodarskega razvoja za tekoče in prihodnje leto ter ciljni razvojni scenarij za nadaljnja tri leta. Na tej podlagi se določijo finančni načrti proračunskih uporabnikov. Vlada posreduje neposrednim uporabnikom navodilo za pripravo predloga državnega proračuna. Ta med drugimi vsebuje način priprave in terminski načrt za pripravo finančnega načrta neposrednega uporabnika (Čok, Stanovnik, et al., 2012, str. 12).

Finančni načrt ima ključno vlogo pri določitvi prihodkov in odhodkov za posamezen program v roku enega leta. Je akt neposrednega in posrednega uporabnika proračuna. Nahaja se v posebnem delu proračuna in je skladen z ekonomsko in programsko-funkcionalno klasifikacijo. Poda nam odgovore na tri ključna vprašanja (Cvikl, Korpič- Horvat, 2007, str. 48):

- **kdo** je izvajalec posamezne vrste proračunske porabe (institucionalna klasifikacija),
- **za kaj** se porablja denar (funkcionalna- programska klasifikacija),
- **kaj** se plačuje iz posamezne proračunske postavke (ekonomska klasifikacija).

ZJF v 3. členu opredeli, kdo so posredni in neposredni uporabniki:

- posredni uporabniki: javni skladi, javni zavodi in agencije, katere ustanovitelj je država ali občina,
- neposredni: država ali občinski organi ali organizacije ter občinska uprava.

Finančni načrti se pripravijo v okviru vladnega limita. Ker je državni proračun usmerjen k rezultatom, morajo tako tudi finančni načrti neposrednih uporabnikov stremeti k temu cilju. Pri načrtovanju morajo zasledovati cilje, ki so uresničljivi v danem finančnem okviru, upoštevati kriterije gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter prioritete. Tako usmerjen proračun nam omogoča ocenitev uspešnosti in učinkovitosti ob koncu proračunskega leta ter ugotavljanje odgovornosti proračunskih uporabnikov za doseganje ali nedoseganje ciljev (MF, 2013, str. 3).

3.3.2 OBRAZLOŽITEV PREDLOGA FINANČNEGA NAČRTA

Obrazložitev predloga finančnega načrta je določena v ZJF v 16. členu, kjer v 2. odstavku natančno določa, kaj mora obrazložitev vsebovati (ZJF):

- predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju,
- zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi,
- usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom,
- izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev,
- druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov, in
- poročilo o doseženih ciljih in rezultatih strategij in programov s področja neposrednega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta.

Obrazložitve so namenjene pojasnitvi transparentnih razlogov (finančni, pravni, organizacijski, socialni, gospodarski ...), ki vplivajo na doseganje/nedoseganje zastavljenih ciljev. Postavljeni cilji nam morajo dati odgovore, zakaj, kako, kdo in kje se porabljajo sredstva. Tako kot sam proračun in finančni načrti morajo biti tudi obrazložitve usmerjene k rezultatom politik (MF, 2011, str. 101).

Predloge finančnih načrtov pripravijo neposredni proračunski uporabniki in jih predložijo Ministrstvu za finance. Predlagatelji so ministrstva, ki pripravijo predloge finančnih načrtov

tudi za svoje organe v sestavi. Ministrstvo za finance pregleda predloge finančnih načrtov in predlaga morebitne spremembe. Predlogi finančnih načrtov morajo biti v skladu z navodili za pripravo državnega proračuna. Te spremembe uskladi z neposrednimi uporabniki (ministrstvi), če pa ja usklajevanje neuspešno, izdela ministrstvo, pristojno za finance, poročilo in ga predloži vladi. Ta pa potem dokončno odloči odločitev (Cvikl in Zemljič, 2000, str. 135–136).

3.3.3 PREDLAGATELJI FINANČNIH NAČRTOV

Predlagatelji finančnih načrtov so neposredni proračunski uporabniki, ki se delijo na vladne, nevladne in pravosodne. Za vsako kategorijo je z Zakonom o javnih financah (19. člen, 2. Odstavek) določeno, kdo je predlagatelj posamezne veje. Osredotočila se bom na vladne neposredne proračunske uporabnike. V tem primeru so predlagatelji posamezna ministrstva, ki pripravijo predlog finančnega načrta tudi za svoje organe v sestavi.

Predlagatelj finančnega načrta ima pomembno vlogo v obeh stopnjah proračuna. Ko vlada zaključi prvo stopnjo in opravi razrez proračunskih izdatkov ob upoštevanju predlagateljevih finančnih načrtov, je naloga predlagatelja finančnega načrta, da obvesti vlado (pripravljalavce razreza) o vseh načrtovanih in že sprejetih politikah, ki jih je sprejela delovna skupina. V drugi stopnji pa predlagatelj finančnega načrta sam postane »finančni minister«. V okviru limita, ki sta ga postavila vlada in DZ, pripravi finančni načrt. Pri tem pa mora upoštevati zakonske obveznosti in dana sredstva podrobneje načrtovati za vsebine, ki jih ima namen izvajati (MF, 2011, str. 9).

Predlagatelj finančnega načrta je vedno tudi proračunski uporabnik. Ministrstva v finančnih načrtih navedejo, kam in za kaj se bodo porabila sredstva, in potem tudi upravljajo z njimi. Kot primer bom navedla Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, ki ima pod seboj tudi organe v sestavi. To so: Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja, Uprava RS za varno hrano, veterinarstvo in varstvo rastlin, Agencija RS za okolje, Uprava RS za jedrsko varnost in Inšpektorat RS za kmetijstvo in okolje. Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je predlagatelj finančnega načrta zase in za vse organe v sestavi, ki so proračunski uporabniki.

3.4 SAPPRA

SAPPRA je spletna aplikacija za pripravo proračuna in analize. Ta aplikacija nam omogoča vnos finančnih načrtov proračunskih uporabnikov. Proračun je bil v zadnjih letih deležen številnih sprememb. Glavna sprememba je bil programski pristop, ki je usmerjen k rezultatom. Od leta 2011 je tako bil deležen sprememb, ki so se nanašale na učinkovitejši pristop. S to spremembo je povezana tudi obrazložitev predlagateljevih finančnih načrtov. Tako je bilo treba posodobiti tudi spletno aplikacijo SAPPRA. Posodobitev je doživela leta 2011 in nam omogoča bolj jasno postavljanje ciljev, rezultatov in kazalnikov ter poročanje o realizaciji proračuna. Novosti aplikacije SAPPRA se nanašajo na klasifikacijo vseh ciljev. Cilji imajo tako določene izhodiščne in končne vrednosti. V finančnih načrtih tudi ni več prisotna povezava med obsegom finančnih sredstev za izvedbo posameznega ukrepa in njegovo vsebino. To je prikazano v NRP. Pri ciljih so poleg izhodiščne in končne vrednosti

opredeljene tudi načrtovane vrednosti in aktivnosti, ki so načrtovana za doseg pričakovanih ciljev. V posodobljeni aplikaciji imajo kazalniki, ki so pokazatelji delovanja, opredeljeno izhodiščno vrednost in leto, enoto merjenja ter načrtovano končno vrednost za enoletno in štiriletno obdobje. To nam omogoča primerjavo med končnim in izhodiščnim stanjem ter tako merimo uspešnost delovanja. Prav tako so pri kazalnikih prikazani viri podatkov. Kazalniki vhoda so bili prvič opredeljeni ob pripravi proračuna za leto 2011. Ti so bili podlaga za načrtovanje odhodkov in določitev porabe (Računsko sodišče, 2014).

4 POLITIKA IN PRORAČUN

Kot smo videli, sta politika in proračun v tesni povezavi. To je razvidno iz reform, ki jih je bila Slovenija deležna. Javnofinančne in reforme javnega sektorja so tako pripomogle še k večjemu sodelovanju politike in proračuna.

Naloga politike je skrb za državo, ki je ne mora opravljati kot samostojna dejavnost. Pomoč pri tej funkciji ji nudi proračun. S pomočjo proračuna tako izpolnjuje ekonomske in družbene prednosti naloge države. Da pa jih lahko izpolnjuje, mora na ustrezen način pridobiti sredstva iz gospodinjstva in jih pravilno uporabiti ter razporediti. Javnofinančna sredstva so omejena, zato se je potrebno njihovega zbiranja lotiti preiščeno in racionalno. Pri tem morajo biti jasno določeni:

- cilji zbiranja prejemnikov,
- obdavčevanje javnofinančnih prejemnikov,
- določiti načine in postopke razdelitve prejemnikov.

Načini in razdelitve prejemnikov se določijo skozi ustrezne programe javnofinančnih izdatkov. Prevladujočo vlogo pri oblikovanju politike ima vlada vsake države. Da lahko država izpolnjuje ekonomske in družbene naloge države, je ključnega pomena.

Proračun tako dokazuje, da je ekonomsko političen akt. Politična funkcija proračuna je oblikovanje politik, ekonomska pa priprava proračuna za uresničevanje teh politik. (Cvikl, Korpič-Horvat, 2007, str. 103-104).

Proračun in politike se prepletajo med seboj. Proračun se uporabi za doseganje družbenega napredka, politike. Poda nam potrebna sredstva. S programskim pristopom se poveča uspešnost, učinkovitost in gospodarno ravnanje z javnimi sredstvi. Tako usmerjen proračun je učinek politike, ko smo ga spremenili ob sprejemu »k rezultatom usmerjenega proračuna«. Proračunska sredstva so razporejena na programe in podprograme. Z njimi se opredelijo cilji, prioritete politike. Povezava vsega skupaj nam da jasnejšo sliko porabe javnofinančnih sredstev (Jerina, 2009).

Javne finance se ukvarjajo z vladnimi dohodki, izdatki in razpolagajo z njihovo uporabo v procesu financiranja vladnih politik. Spremljanje javnih financ oz. vladnih financ je kot nekakšna analiza učinkov vlade na njihovo razporeditev za določeno gospodarstvo. Za zadovoljevanje družbenih potreb so potrebna določena sredstva. Poleg ostalih funkcij ima vlada tudi funkcijo izvajanje vladnih programov. Lahko bi rekli, da je najpomembnejša aktivnost, ki jo vlada izvaja, oblikovanje in realiziranje raznih programov. Ona nosi odgovornost, ali so bili programi uresničeni ali ne (Ferfila, 1994, str. 77).

Preglednost politik je pomembna zlasti zaradi omejenih javnofinančnih sredstev in njihovih različnih vplivov na razvoj. Razvojne politike je tako potrebno (Murn, 2009):

- usklajevati v okviru vlade (tudi z nevladnimi organizacijami in javnostjo),

- spremljati njihovo uresničevanje in meriti učinkovitost,
- po potrebi spremljati in dopolnjevati.

4.1 ZAKON O RAZVOJNEM NAČRTOVANJU

Zakon je bil sprejet leta 2011 in ureja celovit sistem razvojnega načrtovanja. V njem so vsebovani strateški in izvedbeni dokumenti z odgovornimi nosilci, način usklajevanja razvojnih politik, izvajanje, spremljanje in poročanje. Z zakonom je postavljena hierarhija strateških dokumentov in njihova povezanost z javnim financam. Poleg tega pa opredeljuje tudi spremljanje politik in posledice za neuresničenje ciljev (SVREZ, 2012).

Krovni strateški dokument je Strategija razvoja Slovenije. Poleg Strategije v to kategorijo spadajo tudi dokumenti, ki vsebujejo področne, sektorske in horizontalne strategije, npr. nacionalni programi in resolucije. Vsi ti strateški dokumenti morajo biti v skladu z nacionalno zakonodajo in mednarodnimi akti.

Izvedbeni razvojni dokument Strategije razvoja Slovenije je Državni program razvojnih politik. Med izvedbene spadajo vsi razvojni dokumenti, ki se pripravijo za izvedbo strateških dokumentov in predstavljajo realizacijo razvojnih politik, programov in podprogramov. Tudi ti morajo biti v skladu z nacionalno in mednarodno zakonodajo. Tako lahko rečemo da so izvedbeni dokumenti, tisti, ki omogočajo izvedbo strategije.

Vsebinsko področje politike mora temeljiti na programski klasifikaciji proračuna. Dobro načrtovan razvojni dokument mora biti opredeljen s povezavo med cilji in finančnimi okviri ter spremljati doseganje ciljev. Taki dokumenti nam omogočijo uresničevanje ciljev in tako učinkovito porabo finančnih sredstev (Vlada Republike Slovenije, 2012).

Državni program razvojnih politik določa in opredeli razvojne prioritete na ravni vseh razvojnih politik. Je izvedbeni dokument SRS. Z njim se opredeli uresničevanje ciljev SRS. Pripravlja se po posameznih razvojnih politikah za obdobje štirih let z navedbo prednostnih področij. Podlaga za pripravo tega dokumenta je matrika logičnega okvirja (SVREZ, 2013).

4.1.1 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE

S Strategijo razvoja Slovenije (v nadaljevanju SRS) se opredelijo cilji in vizija razvoja Slovenije. Podaja smernice, na katerih področjih naj država izvaja aktivnosti. Strategija pokriva široko področje in se nanaša na gospodarska, socialna, okoljska, politična in pravna, ter na kulturna razmerja. Zaradi tako obsežnih področij, ki jih pokriva, je njena vsebina razvoja trajnega pomena (UMAR, 2005).

»Temeljni cilji razvoja Slovenije so (UMAR, 2005, str. 7):

1. Gospodarski razvojni cilj je v desetih letih preseči povprečno raven ekonomske razvitosti EU in povečati zaposlenost v skladu z Lizbonsko pogodbo.
2. Družbeno razvojni cilj je izboljšati kakovost življenja in blaginje vseh državljanov, merjenje s kazalniki človeškega razvoja, socialnih tveganj in družbene povezanosti.

3. Medgeneracijskih razvojni cilj je uveljavljanje načela trajnosti kot temeljnega kakovostnega merila na vseh področjih razvoja, vključno s ciljem trajnostnega obravnavanja prebivalstva.
4. Razvojni cilji Slovenije je mednarodnem okolju je, da bo s svojim razvojnim vzorcem in kulturno identiteto postala v svetu prepoznavna in ugledna država.«

SRS je krovni strateški dokument, ki predstavljajo nacionalni program za uresničevanje ciljev evropskih ciljev. Nacionalni programi so usmerjeni v smernice, ki jih postavlja EU. V njih so oblikovani ukrepi in usmeritve, kako uresničiti vizijo. Slovenija je članica EU in ima tako poleg slovenskih strateških dokumentov tudi evropske, ki morajo biti medsebojno usklajeni. Nacionalni strateški dokumenti izhajajo iz načel trajnostnega razvoja in razvojnih politik. Razvojne politike so določene v Državnem razvojnem programu (DRP) in so kot sredstvo za »prevedbo« strateških usmeritev v konkretne programe, ki so skladne s proračunom (UMAR 2005, str. 14).

SRS se uresničuje skozi izvedbene dokumente. Ti izvedbeni dokumenti omogočajo uresničevanje ciljev strategije. Pod izvedbeni dokument spada tudi izbrana Politika kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana.

»Za področje kmetijstva so nacionalni strateški dokumenti usmerjeni v izpolnjevanje naslednjih ciljev (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, 2014):

- zagotavljanje prehranske varnosti,
- povečanje konkurenčne sposobnosti kmetijstva in živilstva,
- trajnostna raba,
- zagotavljanje skladnega in socialno vzdržnega razvoja podeželja.«

Za doseg trajnostnega koncepta nacionalnih strateških dokumentov so potrebne stabilne ekonomske razmere za kmetovanje in preprečevanje zmanjšanja obsega kmetijske proizvodnje in kmetijskih zemljišč.

Že sama beseda Strategija razvoja Slovenije nam pove, da je ta strategija usmerjena v razvoj. Če programi, ukrepi in aktivnosti, ki so določeni v politiki, sledijo smernicam uresničevanja ciljev, SRS imenujemo razvojna politika. Izbrana Politika kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana sledi smernicam SRS, zato jo imenujemo tudi razvojna politika.

Na oblikovanje politik močno vplivata gospodarska in finančna kriza, ki je tudi vzrok za doseg/ne doseg ciljev. Poleg kriz imajo vpliv na politike tudi podnebne spremembe, naravne nesreče, nestabilni kmetijski trgi, spremembe v demografski strukturi (staranje prebivalstva, zmanjšanje števila aktivnih prebivalstev), povečana moč razvijajočih držav (Ministrstvo za gospodarstvo, 2013).

Strategijo razvoja Slovenije pripravita služba vlade, pristojna za razvoj, in Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (UMAR, 2005). Programe in določitev prioritet pa s prenovljeno programsko klasifikacijo pripravi služba vlade, pristojna za razvoj,

v sodelovanju z ministrstvi in vladnimi službami. Druge dokumente prav tako pripravijo ministrstva in vladne službe glede na delovno področje, ki ga opravljajo. To pa dela v sodelovanju s službo vlade, pristojno za razvoj (SVREZ, 2013).

5 POLITIKA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO IN PREHRANA

Za analizo sem si izbrala program Politika kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana. Politika s svojim ciljem sledi smernicam Strategije razvoja Slovenije. Z delovanjem ustvarja večjo učinkovitost in dosega večje dodatne vrednosti za politiko. Z ukrepi, ki jih izvaja, preprečuje možnosti tveganja in ogrožanja zdravja potrošnikov ter opravlja nadzor nad varnostjo hrane in živil. Njen cilj se nanaša na izboljšanje kakovosti življenja državljanov in povečanje gospodarskega razvoj na področju kmetijstva. Tako sledi ciljem strategije (Ministrstvo za finance, 2014).

Nosilec politike je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, ki je odgovorno za splošne cilje na ravni politike. Svojo funkcijo opravlja tako, da usmerja, koordinira in vodi delovno skupino, ki jo vodi.

Politike so prikazane v posebnem delu proračuna po programski klasifikaciji. Vsaka politika ima svojo identifikacijsko številko, ki si sledijo v zaporedju. Politika kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana se nahaja pod številko 11.

S Strategijo razvoja Slovenije so bile za Politiko kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrano sprejeti naslednji dve strategiji:

- Nacionalni strateški načrt razvoja podeželja v Republiki Sloveniji 2007–2013,
- Nacionalni strateški načrt za razvoj ribištva v Republiki Sloveniji 2007–2013.

V okviru zgornjih dveh strateških dokumentov sta bila pripravljena operativna programa:

- Program razvoja podeželja v Republiki Sloveniji 2007–2013.
- Program razvoja ribištva v Republiki Sloveniji 2007–2013.

Za uresničevanje nacionalnih strateških načrtov vsaka država za posamezno leto sprejme izvedbene dokumente ukrepe/politiko, kako bo uresničevala predpisane cilje. Uresničevanje prikaže v obrazložitvah predloga proračuna za posamezno leto. Za leto 2013 na področju kmetijstva je bila sprejeta Politika kmetijstvo, gozdarstvo, ribištva in prehrana. Poslanstvo predlagatelja za leto 2013 temelji na zagotavljanju stabilnih ekonomskih razmer za kmetovanje, ki se uresničujejo s ciljem doseganja primerne in stabilnega dohodka kmetijskih gospodarstev. Stabilen dohodkovni položaj kmetijstva se izvaja s preprečevanjem obsega zmanjšanja kmetijske proizvodnje in kmetijskih zemljišč. Stremi k uravnoteženemu obsegu. Preprečevanje kmetijstva ima tudi velik pomen na izgubo domačih kmetijskih proizvodnih virov, ki bi imela negativni učinek na zagotavljanje javnih dobrin. Da pa je zagotavljanje prehranske varnosti mogoče, je glavnega pomena gospodarna in okolju prijazna raba zemljišč. Iz teh smernic je razvidno, da sta dohodkovna varnost in stabilnost ključnega pomena za obstoj in razvoj kmetijstva kot gospodarske panoge. Ta dva cilja sta poleg ostalih ciljev opredeljena tudi v obravnavani politiki (MKO, 2014, str. 1).

V sklopu politike je bilo določenih 5 ciljev, ki so bili usmerjeni v razvoj podeželja, ohranjanje kmetijskih zemljišč in uspešno črpanje evropskih sredstev. Cilji in programi politike se nanašajo na obdobje 2011–2014 in temeljijo na programski strukturi. Cilji politike 11 za leto 2013 (Ministrstvo za finance, 2014, obrazložitev politike).:

- **C1: Ekonomski razvoj ribiškega sektorja ob zagotavljanju trajne razpoložljivih ribolovnih virov.**
 - KAZALNIK: bruto družbeni proizvod, ustvarjen v panogi.
- **C2: Ohranjanje gozdov kot ekosistemov z zagotavljanjem vseh ekoloških, proizvodnih in socialnih funkcij, vključno s trajnostnim gospodarjenjem z divjadjo.**
 - KAZALNIKI: lesna zaloga; površina gozdov z izjemno poudarjenimi ekološkimi ali socialnimi funkcijami; delež BDP, ustvarjen v panogi gozdarstva; letni prirastek v gozdovih.
- **C3: Primeren dohodkovni položaj kmetijstva.**
 - KAZALNIKI: ekonomska velikost kmetijskih gospodarstev; faktorski dohodek; bruto dodana vrednost na zaposlenega v živilski industriji.
- **C4: Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva.**
 - KAZALNIKI: obdelanost kmetijskih površin; kakovost voda; količina vnesenih hranil v tla; stanje biotske raznovrstnosti.
- **C5: Varovanje zdravja ljudi, živali, rastlin, narave in okolja ter zagotavljanje dobrobiti živali.**
 - KAZALNIK: število izdanih prepovedi trgovanja za slovenske proizvode živalskega in rastlinskega izvora na tujih trgih.

Na podlagi splošnih ciljev politike ministrstva pripravijo predlog finančnih načrtov. V njem opredelijo programe za doseg splošnih ciljev politike. Izbrana programa Urejanje sistema podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in varne hrane ter program Kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga se nanašata na splošni cilj C3 in C4.

Predlagatelj finančnega načrta pri politiki 11 je Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, ki je za obdobje 2007–2013 oblikovalo 6 razvojnih programov:

- Urejanje sistema podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in varne hrane,
- Kmetijstvo – Ukrepi za stabilizacijo trga,
- Kmetijstvo – Ukrepi razvoja podeželja,
- Gozdarstvo,
- Ribištvo,
- Varna hrana in veterinarstvo.

Programi morajo biti v skladu s cilji politike. V nadaljevanju bom podrobneje predstavila programa Urejanje sistema podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in varne hrane in Kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga (Ministrstvo za finance, 2014).

S politiko so določeni splošni cilji in prikazujejo strategijo razvoja nekega področja, v mojem primeru področje kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane. Splošni cilji vplivajo na oblikovanje specifičnih ciljev za posamezna področja (programe), ki se uresničujejo skozi ukrepe. Omogočajo nam doseganje izvedbenih ciljev in se izražajo kot dolgoročni učinki (Lautar in Klužer, 2009, str. 88).

5.1 PROGRAM UREJANJE SISTEMA PODPORNE DEJAVNOSTI NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN VARNE HRANE

Program se nanaša na administrativne zadeve na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane. Za nemoteno delovanje Ministrstva za kmetijstvo in okolje so poleg drugih dejavnikov pomembni tudi izdatki. Pod izdatke spadajo plače, materialni stroški, investicije, promocije in druge dejavnosti, ki so povezane z administrativnim delom. Sem spadajo tudi izdatki organov v sestavi. Med njih spadajo tudi izdelave analiz, zakonodaje in reševanje prispelih pritožb. Program namenja ukrepe tudi servisiranju naprav, zagotavljanju delovnih prostorov, skrbi za telekomunikacijsko omrežje in na druge dejavnosti, ki so potrebne za nemoteno izvajanje dejavnosti in administracije.

V programih so določeni specifični cilji in njihovi kazalniki. Specifični cilj nam pove, kateri je poseben cilj, ki ga moramo doseči. Kazalnik pa nam omogoča, kateri je tisti kazalnik, da je bil cilj dosežen. Splošni cilji politike in specifični cilji programa so med seboj povezani. Pri tej povezavi se postavlja vprašanje: Katere pogoje je potrebno ustvariti, da se lahko cilj uresniči? (Jerina, 2009).

Pri vseh kazalnikih, ki jih bom obravnavala, so postavljene ciljne vrednosti. Ciljna vrednost je določljiva ob pripravi proračuna. Pogoji, da se jo lahko določi, je izhodiščno leto in izhodiščna vrednost. Tako dobimo podatke, kakšna vrednost je bila dosežena v letu, na katerega se nanaša. Na podlagi te ocene se lahko opredeli želene učinke, ki jih želi predlagatelj doseči ob koncu leta.

Ministrstvo za kmetijstvo in okolje je v okviru tega programa za obdobje od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2014 postavilo naslednje tri specifične cilje in kazalnike, ki se nanašajo na splošna cilja primeren dohodkovni položaj kmetijstva in na stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva (Ministrstvo za finance, 2014):

Splošni cilj: Primeren dohodkovni položaj kmetijstva.

C1: Dvig produktivnosti dela v kmetijstvu, gozdarstvu in ŽPI ter uvajanje novih mest na podeželju.

S tem ciljem želi ohraniti stabilne pogoje za kmetovanje in kmetijsko pridelavo. Za dosego cilja so opredeljeni trije kazalniki:

- produktivnost dela v kmetijstvu,
- produktivnost dela v živilski industriji,
- produktivnost dela v gozdarstvu.

Izhodiščno leto kazalnikov je 2008, vrednosti so izražene v denarni valuti evro.

C2: Počrpana vsa razpoložljiva EU sredstva.

S tem ciljem hočejo uspešno črpati evropska sredstva. Specifičen cilj in njegova kazalnika sta postavljena za obdobje 2007–2013. Kazalnika:

- delež povračil EU sredstev glede na zahteve Sklada EKJS,
- delež povračila sredstev izplačanih glede na zahteve EKSRP.

Izhodiščno leto je 2009, vrednosti so izražene v %.

Splošni cilj: Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva.

C3: Učinkovito delovanje ministrstva.

Omogočiti želi pravočasno izvajanje nalog, smotrno poslovanje in ustrezne pogoje za delo. Določen je kazalnik:

- število pripravljenih predpisov.

Izhodiščno leto je 2009, vrednosti so izražene s številom.

Tako vidimo, da so vsi specifični cilji pogoji, da se lahko splošni cilji uresničijo. Povedo nam, kaj se hoče doseči s primernim dohodkovnim položajem kmetijstva in stabilnim razvojem trajnostnega kmetijstva. S primernim dohodkovnim položajem se želi dvigniti produktivnost dela v omejenih dejavnostih in uspešno počrpati evropska sredstva. S stabilnim razvojem trajnostnega kmetijstva pa želijo povečati učinkovitost delovanja ministrstva. Kako pa bodo ti trije specifični cilji doseženi, nam prikaže podprogram Administracija na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane.

5.1.1 PODPROGRAM ADMINISTRACIJA NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN PREHRANE

V podprogramu so naštet pričakovani rezultati programa. Povedo nam, kaj bo s programom doseženo in kako. Njihovi kazalniki so povezani z rezultatom, outputom. Tako kot programi so tudi podprogrami povezani s splošnimi cilji politike, in sicer posredno ali neposredno. Posredno se na splošne cilje nanašajo preko specifičnih. Sredstva podprograma so namenjena za izplačilo plač, zagotavljanju ustreznih delovnih mest, vzpostavitvi baz podatkov ter računalniške opreme. Obsega aktivnosti, ki so potrebne za delovanje celotnega

ministrstva. Pravna podlaga za delovanje podprograma so zakoni in podzakonski akti (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, 2014, str. 7):

- Zakon o državni upravi,
- Zakon o kmetijstvu,
- Zakon o javnih uslužbencih,
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju,
- Zakon o javnih financah,
- Zakon o javnem naročanju,
- Zakon o izvrševanju proračuna,
- Zakon o medijih,
- Zakon o javnih glasilih.

Rezultati in njihovi kazalniki podprograma Administracija na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrano so postavljeni za obdobje 1. 1. 2011 do 31. 12. 2014:

Splošni cilj: Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva politike.

C1: Ohranjen obseg kmetijskih zemljišč v uporabi na OMD.

Produktivnost dela v omejenih dejavnostih bodo uresničevali skozi ohranjanja obsega kmetijskih zemljišč, ki se nahajajo na območju, ki je omejeno z možnostmi za kmetijsko dejavnostjo. Tako bo ta cilj prispeval k stabilnemu razvoju kmetijske politike in preprečeval zmanjšanje obsega kmetijskih zemljišč. Kazalnik:

- površine kmetijskih zemljišč v uporabi v OMD.

Izhodiščno leto je 2008, vrednosti so izražene v hektarjih.

Specifični cilj: Podčrpana vsa evropska sredstva.

C2: Povračilo vseh dodeljenih sredstev iz EU virov.

Cilj je posredno preko specifičnega cilja povezan s splošnim ciljem primerne dohodkovnega položaja. S ciljem želijo povrniti vsa sredstva, ki so jim bila dodeljena iz EU. Kazalnik:

- izplačana sredstva EKSJ

Izhodiščno leto je 2009, vrednosti so izražene v %.

Specifični cilj: Učinkovito delovanje ministrstva.

C3: Učinkovito in nemoteno izvajanje Politike kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana

Tudi ta cilj se posredno prek specifičnega cilja nanaša na stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva. Z njim želijo priskrbeti čim bolj učinkovito delovanje politike 11. Kazalnika:

- delež realiziranih predpisov glede na Normativni program Vlade,
- število realiziranih predpisov, ki niso bili v Programu Vlade RS.

Izhodiščno leto 2009, vrednosti so izražene v %.

5.2 PROGRAM KMETIJSTVO – UKREPI ZA STABILIZACIJO TRGA

Kot sem že zgoraj omenila, so za doseg primernega in stabilnega dohodkovnega položaja kmetijstva ter ohranjanje kmetijskih zemljišč ključnega pomena stabilne ekonomske razmere za kmetovanje. To pa je v kmetijstvu zelo težko doseči. Kmetijstvo se razlikuje od drugih dejavnosti. Najbolj se razlikuje v tem, da je v veliki meri odvisno od »zunanjih dejavnikov«, ki vplivajo na kmetijsko dejavnost. Delovanje je odvisno od naravnih dejavnikov, nemobilnosti proizvodnih dejavnikov, ponudbe in povpraševanja na nestabilnih globalnih kmetijskih trgih.

S tem programom želi politika ohraniti obseg kmetijskih površin, povečati izvoz in zmanjšati uvoz hrane, saj ima to negativni učinek na zagotavljanje javnih dobrin, pride do izgube domačih kmetijskih proizvodov. Prav tako ji je cilj povečati pregled nad dohodkovnim položajem kmetij v Sloveniji.

V okviru programa Kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga so postavljeni štiri specifični cilji za obdobje 1. 1. 2011 do 31. 12.2014 (Ministrstvo za finance, 2014).

Splošni cilj: Primeren dohodkovni položaj kmetijstva.

C1: Povečanje tržnega deleža slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov v Sloveniji.

Z njim želijo povečati domačo pridelavo kmetijskih in živilskih proizvodov ter tako zmanjšati uvoz. Kazalnik:

- vrednost doma prodanih slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov.

Izhodiščno leto 2008, vrednosti so izražene v milijon evrih.

C2: Povečanje vrednosti prodaje kmetijskih in živalskih proizvodov izven Slovenije

Cilj je povečati vrednost izvoza kmetijskih in živalskih proizvodov. Z uresničitvijo tega se zmanjšuje uvoz. Kazalnik:

- vrednost izvoza.

Izhodiščno leto je 2008, vrednosti so izražene v milijon Evrih.

C4: Pregled na dohodkovnim položajem kmetij v Sloveniji

S tem ciljem želijo ohraniti enak dohodkovni položaj kot do sedaj. Kazalnik:

- število ustrezno izdelanih poročil o dohodku in poslovanju kmetijskih gospodarstev.

Izhodiščno leto je 2008, vrednosti so izražene s številom.

Splošni cilj: Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva.

C3: Uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti.

Želi ohraniti obseg posamezne rabe kmetijskih zemljišč in ohraniti možnosti za kmetijsko dejavnost. S tem se preprečuje zmanjšanje kmetijske dejavnosti. Postavljenih je pet kazalnikov, ki se nanašajo na vse vrste kmetijskih zemljišč:

- obseg travinja,
- obseg njivskih površin,
- obseg sadovnjakov,
- obseg oljčnikov,
- obseg vinogradov.

Izhodiščno leto za vse kazalnike je 2009, vrednosti so izražene v hektarjih.

V okviru programa Kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga je bilo določenih šest podprogramov, od katerih dva nista bila realizirana. Kako se bodo realizirali zgornji cilji programa, pa nam povedo podprogrami: evidence v podporo kmetijstva, strokovne naloge in svetovanje v kmetijstvu in podprogram prestrukturiranje in prenova kmetijske proizvodnje. Rezultati in kazalniki v okviru podprogramov so bili tako kot pri programih postavljeni za obdobje 1. 1. 2011 do 31. 12. 2014.

Specifični cilj uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti se bo uresničeval skozi tri podprograme, in sicer skozi podprogram Evidence v podporo kmetijstva, Strokovne naloge in svetovanje v kmetijstvu ter skozi podprogram Prestrukturiranje in prenova kmetijske proizvodnje.

5.2.1 PODPROGRAM EVIDENCE V PODPORO KMETIJSTVA

Podprogram se nanaša na nadgradnjo programske opreme. S postavljenim ciljem želijo ustvariti enotno vstopno točko, kje bo mogoče voditi in posodabljeni Register kmetijskih gospodarstev z vsemi kmetijskimi zemljišči, ki so v uporabi kmetijskega gospodarstva. To vključuje tudi register grozdja in vina, oljčnikov, hmeljišč in sadovnjakov. Z vzpostavitvijo takšnega sistema je omogočeno nemoteno delovanje ministrstva (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, 2014, str. 11).

Specifični cilj: Uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti.

C1: Nemoteno delovanje registra

Uravnotežen razvoj panog oz. uravnotežen obseg kmetijskih zemljišč bo uresničen skozi nemoteno delovanje registra. Določen je kazalnik:

- število kmetij, ki vložijo zahteve.

Izhodiščno leto je 2010, vrednosti so izražene s številom.

5.2.2 PODPROGRAM STROKOVNE NALOGE IN SVETOVANJE V KMETIJSTVU

Podprogram namenja svoje delovanje izvajanju vodenja knjigovodstva na kmetijskih gospodarstvih po metodologiji FADN (temelji na enotni metodologiji evropske unije). Manjše kmetije bodo tako lahko same vodile svoje knjigovodstvo, pri tem pa jim bo omogočeno tudi svetovanje (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, 2014, str. 13).

Specifični cilj: Pregled na dohodkovnim položajem kmetij v Sloveniji.

C1: Povečano število kmetij, ki vodijo knjigovodstvo na kmetijah.

Z njim želijo povečati nadomestila tistim kmetijam, ki same izvajajo knjigovodstvo. Kazalnik:

- število nadomestil poročevalskim kmetijskim gospodarstvom FADN.

Izhodiščno leto je 2010, vrednost je izražena s številom.

Specifični cilj: Uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti.

C2: Aktivna vključitev Slovenije v izvajanje EU politik in strategij

Z njim želi povečati aktivnost Slovenije v izvajanje EU politik in strategij. Rezultati so opisani s kazalnikom:

- število projektov.

Izhodiščno leto je 2010, vrednost projektov je izražena v številu.

5.2.3 PODPROGRAM PRESTRUKTURIRANJE IN PRENOVA KMETIJSKE PROIZVODNJE

Tudi ta podprogram deluje v ohranjanju kmetijske dejavnosti in ohranjanju poseljenosti slovenskega podeželja. To pa uresničuje s finančno pomočjo ob nepredvidljivih dogodkih v kmetijstvu. Poleg tega cilja tudi želi spodbuditi združitev tržnega kmetijskega gospodarstva, ponuja pomoč pri promociji novih trgov in mednarodnemu sodelovanju. Z združitvijo primarnih proizvajalcev bi se tako povečal tržni delež slovenskih kmetijskih proizvodov (Ministrstvo za kmetijstvo in okolje, 2014, str. 17).

Specifični cilj: Povečanje tržnega deleža slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov v Sloveniji.

C1: Večja prodaja slovenskih proizvodov z dodano vrednostjo.

Z njim hoče povečati prodajo slovenskih proizvodov in tako posledično zmanjšati uvoz. Kazalnik:

- dodana vrednost ŽPI.

Izhodiščno leto 2008, vrednost je izražena v milijon evrih.

Specifični cilj: Uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti.

C2: Ohranitev razmerja med različnimi vrstami kmetijskih površin

Z njim želi preprečiti zmanjševanje obsega kmetijskih površin in tako ohraniti razmerje takšno, kot je. Kazalnik:

- delež njiv v kmetijskih površinah.

Izhodiščno leto 2009, vrednosti so izražene v %.

Specifični cilj: Povečanje vrednosti prodaje kmetijskih in živalskih proizvodov izven Slovenije.

C3: Izboljšanje uvozno izvozne bilance

Cilj je povečati izvoz in zmanjšati uvoz. Kazalnik:

- pokritost uvoza z izvozom.

Izhodiščno leto 2009, vrednosti so izražene v %.

Vidimo, da je v sklopu enega podprograma uresničenih več različnih specifičnih ciljev, ki se nanašajo na program Kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga.

Politika je zaokrožena celota programov, ki imajo skupen splošen cilj. Vidimo, da je program zaokrožena celota podprogramov, ki sledijo specifičnemu cilju programa. Podprogrami pa je vsebujejo projekte, ukrepe, finančna sredstva za doseg pričakovanih rezultatov in tako prispevajo k splošnim in pričakovanim ciljem. S programi dobimo jasnejšo sliko, kaj hočemo s politiko doseči, s podprogrami pa, kako bomo dosegli cilje programa.

Ali so bili postavljeni cilji programa Urejanje sistema podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in varne hrane ter programa Kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga doseženi, njihovi kazalniki pa primerno določeni, bom ugotovila z analizo. Analizo bom izvedla tako, da bom s pomočjo indeksa produktivnosti izračunala uspešnost kazalnikov, ki prikazujejo doseg cilja. Kako pa se bodo ti cilji uresničevali, bom predstavila

v podprogramih. Za uresničevanje teh ciljev so določeni ukrepi, ki se financirajo iz proračuna. Ti ukrepi so povezani z rezultati podprogramov.

6 ANALIZA PROGRAMA UREJANJE SISTEMA IN PODPORNE DEJAVNOSTI NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN PREHRANE

(Cilji politike, programov in podprogramov (ter njihovi kazalniki) povezava med njimi)

V tem delu bom ugotavljala, ali so bili postavljeni specifični cilji programa urejanje sistema in podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane doseženi ali ne. Pri tem mi bodo v pomoč postavljeni kazalniki, ki prikazujejo izhodiščne, dosežene in ciljne vrednosti. Na podlagi teh podatkov vidimo učinkovitost/neučinkovitost postavljenih ciljev.

Tabela 3: Cilji programa urejanje sistema in podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane

PROGRAM UREJANJE SISTEMA IN PODPORNE DEJAVNOSTI NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN PREHRANE	
CILJ POLITIKE: Primeren dohodkovni položaj kmetijstva	CILJ POLITIKE: Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva
SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA	
C1: Dvig produktivnosti dela v kmetijstvu gozdarstvu in ŽPI ter uvajanje novih delovnih mest na podeželju.	C3: Učinkovito delovanje ministrstva
C2: Počrpana vsa razpoložljiva EU sredstva za obdobje 2007–2013	
CILJI PODPROGRAMOV/REZULTATI SPECIFIČNIH CILJEV	
C1: Ohranjen obseg kmetijskih zemljišč v uporabi na OMD.	C3: Učinkovito in nemoteno izvajanje Politike kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana.
C2: Povračilo vseh dodeljenih sredstev iz EU virov	

Vir: MF, sprejeti proračun za leto 2013, (2014)

SPLOŠNI CILJI POLITIKE → Eden izmed ciljev, ki je postavljen v okviru politike je

CP: Primeren dohodkovni položaj kmetijstva.

1) SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA → S primernim dohodkovnim položajem kmetijstva želimo dvigniti produktivnost dela v omenjenih dejavnostih.

C1: Dvig produktivnosti dela v kmetijstvu, gozdarstvu in ŽPI ter uvajanje novih delovnih mest na podeželju.

V okviru specifičnega cilja so postavljeni kazalniki, ki prikazujejo, da smo dosegli cilj. Povedo nam, kateri so tisti dejavniki, ki pripomorejo k dvigu produktivnosti v omejenih dejavnostih. Za uresničitev tega cilja bodo dvignili produktivnost dela v kmetijstvu, živilski industriji in v gozdarstvu. Postavljeni kazalniki:

1) Produktivnost dela v kmetijstvu

V izhodiščnem letu 2008 je vrednost produktivnosti dela v kmetijstvu znašala 5.265,00 €. V letu 2011 so dosegli večjo vrednost, in sicer 5.750,00 €, kar pomeni, da se je produktivnost dela od leta 2008 pa do 2011 povečala za 9,2 %. Ciljno vrednost, ki jo želijo doseči v letu 2013, pa znaša 7.400,00 €. Produktivnost glede na ciljno in doseženo vrednost se je za leto 2013 povečala za 28 %. Glede na rezultate, ki ga nam prikazuje kazalnik, lahko rečemo, da kazalnik uresničuje cilj.

2) Produktivnost dela v živilski industriji

V izhodiščnem letu 2008 je vrednost produktivnosti dela v živilski industriji znašala 26.747,00 €. V letu 2011 je bila dosežena vrednost večja, in sicer 33.157,00 €, to je za 24 % več. V letu 2013 pa se je ciljna vrednost glede na leto 2011 zmanjšala na 28.500,00 €, to je za 14 % manj v primerjavi z letom 2011. Produktivnost dela v živilski industriji za leto 2013 glede na ciljno in doseženo vrednost se je zmanjšala za 14 %. Postavljen kazalnik nam poda podatek, da neuspešno zasleduje cilj, saj ne pripomore k dvigu produktivnosti dela v živilski industriji. Kazalnik je postavljen v nasprotju cilja, ker zmanjšuje produktivnost in je ne povečuje, kot opredeljuje cilj.

3) Produktivnost dela v gozdarstvu

V izhodiščnem letu 2008 je izhodiščna vrednost produktivnosti znašala 15.455,00 €. Za leto 2011 o doseženi vrednosti ni podatka. Ciljna vrednost, ki jo želijo doseči za leto 2013, je 20.100,00 €, to je za 30 % več. Produktivnost dela v gozdarstvu se je glede na ciljno vrednost v primerjavi z doseženo povečala za 30 %. Kazalnik prikazuje uspešno dosego cilja dviga produktivnosti.

REZULTAT PODPROGRAMA ADMINISTRACIJA NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN PREHRANE → uresničevanje cilja za dvig produktivnosti

dela v kmetijstvu, gozdarstvu in ŽPI ter uvajanje novih delovnih mest na podeželju poteka skozi cilj:

C1: Ohranjen obseg kmetijskih zemljišč v uporabi na OMD.

Postavljen cilj se nanaša na specifičen cilj programa Kmetijstvo – ukrepi razvoja podeželja, ta pa na splošni cilj Primeren dohodkovni položaj kmetijstva. S ciljem se želi ohraniti obseg kmetijskih zemljišč v uporabi OMD. Cilj je, da površina kmetijskih zemljišč ostane nespremenjena.

1) Površine kmetijskih zemljišč v uporabi v OMD

Površina kmetijskih zemljišč v izhodiščnem letu 2008 je bila 300.000,00 ha. Prav tako je bila dosežena vrednost kmetijskih zemljišč v letu 2011 nespremenjena. Za leto 2013 je bila dosežena vrednost tudi 300.000,00 ha. Vidimo, da se količina površine ni spreminjala, ostaja enaka. Kazalnik prikazuje, da je cilj ohranjanje obsega kmetijskih zemljišč ostal nespremenjen. Cilj je torej dosežen.

2) SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA → S primernim dohodkovnim položajem kmetijstva želimo podčrpati vsa razpoložljiva EU sredstva za obdobje 2007–2013.

C2: Počrpana vsa razpoložljiva EU sredstva za obdobje 2007–2013

S tem ciljem želijo povečati povračila in izplačana sredstva EU glede na zahteve Sklada EKJS. Kazalniki, ki prikazujejo uspešno dosego cilja:

1) Delež povračil EU sredstev glede na zahteve Sklada EKJS

V izhodiščnem letu 2009 je delež povračil znašal 99 %. Dosežena vrednost v letu 2011 pa znaša kar 100 %, kar pomeni, da smo povrnili vsa sredstva EU. Tudi ciljna vrednost za leto 2015 znaša 100 %. Delež povračil se je povečal. Kazalnik je postavljen učinkovito. Prikazuje dosego specifičnega cilja.

2) Delež povračila sredstev izplačanih glede na zahteve EKSRP

Delež povračil za izhodiščno leto 2009 znaša 100%. Vrednost, ki so jo dosegli leta 2011 glede povračila, pa se je zmanjšal za 0,03 %. Ciljna vrednost za leto 2014 pa znaša 100%. Delež povračil za leto 2014 se je povečal za 0,3%. Tudi ta kazalnik nam prikazuje uspešno dosego cilja.

REZULTAT PODPORGRAMA ADMINISTRACIJA NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN PREHRANE → uresničevanje povračil sredstev EU se bo uresničevalo skozi:

C2: Povračilo vseh dodeljenih sredstev iz EU virov.

Prispeva k specifičnemu cilju Počrpana vsa razpoložljiva EU sredstva za obdobje 2007–2013. S tem ciljem se ne uresničuje cilj politike Uspešno črpanje evropskih sredstev.

1) Izplačana sredstva EKSJ v primerjavi z

Izhodiščna vrednost izplačanih sredstev za leto 2009 je znašala 95,00 %. Dosežena vrednost v letu 2011 pa se je povečala na 98,37 %. Ciljna vrednost izplačil za leto 2013 se je zmanjšala za 0,3 %. Rezultat cilja prikazuje, da se povračila vseh dodeljenih sredstev iz EU ne povečujejo, ampak se zmanjšujejo. Postavljen kazalnik v okviru rezultata ne zasleduje specifičnega cilja Počrpana vsa razpoložljiva EU sredstva za obdobje 2007–2013.

SPLOŠNI CILJI POLITIKE → Eden izmed ciljev, ki je postavljen v okviru politike je

CP: Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva.

3) SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA → S stabilnim razvojem trajnostnega kmetijstva želimo poleg ostalih ciljev doseči tudi:

C3: Učinkovito delovanje ministrstva.

Učinkovitost delovanja ministrstva se bo uresničevala s povečanjem števila predpisov.

1) Števičp pripravljenih predpisov

V izhodiščnem letu je bilo pripravljenih 143 število predpisov. V letu 2011 pa se je dosežena vrednost zmanjšala na 83, pripravljenih je bilo 42 % predpisov manj. Zapisane ciljne vrednosti za leta 2012, 2013, 2014 znašajo 175 število predpisov. Število pripravljenih predpisov se za vsako leto poveča za 37 %, za vsa tri leta skupaj pa se povečajo za 110 %. Postavljen kazalnik prikazuje, da je cilj uspešno dosežen.

REZULTAT PODPORGRAMA ADMINISTRACIJA NA PODROČJU KMETIJSTVA, GOZDARSTVA, RIBIŠTVA IN PREHRANE → uresničevanje cilja učinkovitost delovanja ministrstva se bo uresničevalo skozi:

C3: Učinkovito in nemoteno izvajanje Politike kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana.

Cilj prispeva k uresnitvi specifičnega cilja Učinkovito delovanje ministrstva. Za učinkovito in nemoteno izvajanje Politike kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana bodo povečali realizacijo predpisov glede na Normativni program Vlade in tudi tiste programe, ki niso zavzeti v Programu Vlade.

1) Delež realiziranih predpisov glede na Normativni program Vlade

Za izhodiščno leto 2009 je bilo realiziranih 74,00 % predpisov. Dosežena vrednost za leto 2011 je znašala 34,70 %, v primerjavi z izhodiščnim letom so se predpisi zmanjšali za 53 %. Za leta 2012, 2013 in 2014 pa je določena ciljna vrednost 74,00 %. To pomeni, da se

bo število predpisov povečalo za vsako leto posebej povečalo za 38 %, kar skupaj znesse 113 %. Rezultat je skladen z namenom specifičnega cilja. Kazalnik prikazuje, da se je realizacija predpisov povečala, kar pomeni, da je cilj uresničen.

2) Število realiziranih predpisov, ki niso bili v Programu Vlade RS

V izhodiščnem letu 2009 je bilo realiziranih 40,00 % predpisov, ki niso bili v Programu Vlade RS. Dosežena vrednost teh predpisov v letu 2011 je znašala 50,00 %, realizacija predpisov se je povečala za 25 %. Ciljna vrednost za leto 2014 pa znaša 70,00 %, kar pomeni, da se je število realiziranih predpisov povečalo za 40 %. Tudi ta kazalnik prikazuje, da je cilj dosežen.

6.1 UKREPI, KI SE FINANCIRAJO V OKVIRU PODPROGRAMA

Podprogram administracija na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane

Ukrep zajema zagotavljanje delovnih prostorov, skrb za telekomunikacijsko omrežje, servisiranje naprav, potrebnih za delo, reševanje pritožb, s tem pa se omogoči lažje in učinkovitejše delovanje ministrstva. S predlogom proračuna za leto 2013 in 2014 so sredstva namenjena tudi v investiranje opreme in informatike. Aktivnosti, ki se tudi nanašajo na nemoteno delovanje politike, so med drugimi tudi zmanjšanje obratnih stroškov, zmanjšanje stroškov za najemnine, povečanje števila opravljenih primerov notranjega nadzora nad porabo proračunskih sredstev itd. Ukrepi tako stremijo k opremljenosti ministrstva z osnovnimi sredstvi za nemoteno delovanje. Vsi ti ukrepi se nanašajo na rezultat podprograma Učinkovito in nemoteno izvajanje Politike kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana. Ukrep na področju ohranjanja obsega kmetijskih zemljišč v uporabi na OMD zajema uresničevanje nacionalnih ukrepov kmetijske politike, večjo usposobljenost za delo v kmetijstvu.

6.2 UGOTOVITVE

Program urejanje sistema in podporne dejavnosti na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in prehrane je usmerjen v uresničevanje dveh ciljev politike, in sicer v cilj Primeren dohodkovni položaj kmetijstva in cilj Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva. K primernem dohodkovnem položaju prispeva specifični cilj dvig produktivnosti dela v kmetijstvu gozdarstvu in ŽPI ter uvajanje novih delovnih mest na podeželju. S tem želijo dvigniti produktivnost dela v kmetijstvu, živilski industriji in gozdarstvu. Ta cilj pa ni popolnoma uresničen, saj se produktivnost dela v živilski industriji ni povečala. Uresničitev cilja dviga produktivnosti se uresničuje z ohranjanjem obsega kmetijskih zemljišč, ki so na območju z omejenimi možnostmi za kmetijsko dejavnostjo. Tako prispeva k uresnitvi cilja politike 11 za ohranjanje kmetijskih zemljišč. Drugi cilj programa, ki se nanaša na primeren dohodkovni položaj kmetijstva, je počrpati vsa razpoložljiva EU sredstva za obdobje 2007–2013. Cilj je uresničen skozi povračila vseh dodeljenih sredstev iz EU virov. Z njim uresničuje cilj politike 11, ki vodi k uspešnemu črpanju evropskih sredstev.

Splošni cilj Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva pa se uresničuje skozi specifični cilj Učinkovito delovanje ministrstva. Z njim želijo povečati število predpisov. Kako pa bo uresničen, pa nam pove cilj podprograma, in sicer učinkovito in nemoteno izvajanje Politike kmetijstva, gozdarstvo, ribištvo in prehrana. V njem se poveča delež realiziranih predpisov glede na Normativni program Vlade in predpisov, ki niso v Programu Vlade.

Sredstva, ki so bila namenjena za ta program, so porabljena v skladu z namenom. Skoraj vsi cilji so bili uresničeni, z izjemo cilja Dvig produktivnosti dela v kmetijstvu gozdarstvu in ŽPI ter Uvajanje novih delovnih mest na podeželju, ki je bil delno uresničen. Uresničljivost cilja pa nam prikazujejo kazalniki, ki so bili v tem primeru postavljeni v večini primerov učinkovito.

Postavljeni cilji v okviru programa in podprograma se mi zdijo dokaj primerni. Vsi stremijo k ohranjanju kmetijskih zemljišč, ob tem pa upoštevajo učinkovito uporabo sredstev, ki so pridobljena s strani EU. Prav ohranjanje kmetijskih zemljišč je glavnega pomena za obstoj kmetijstva kot gospodarske dejavnosti in tako skrbi za primeren dohodkovni položaj kmetijstva. Poleg ohranjanja hočejo izboljšati delovanje ministrstva, ki je v zadnjem času deležen kar nekaj kritik. Njihovo delovanje je počasno in vse preveč zbirokratizirano. Poleg realizacije predpisov se bi morali usmeriti na posodobitve informacijske tehnologije. Tako bi se povečala učinkovitost dela, delo bi potekalo mnogo hitreje, povečala bi se konkurenčnost in ne nazadnje ljudje bi bili zadovoljnejši. Delo na ministrstvih je nujno potrebno posodobitve. Slediti bi morali razvitim državam, ki so bolj napredne pri informacijski tehnologiji.

Ukrepi, ki so povezani s podprogrami, niso jasno določeni. V njih je določeno, kaj zajemajo in na kaj se nanašajo, vendar odgovori na ta vprašanja niso jasni. Ukrepi niso konkretno definirani. Iz njih ni razvidno, kaj točno se bo financiralo, pač pa so preveč posplošeni. Če bi bili ukrepi bolj konkretizirani, bi bili rezultati ciljev lahko mnogo boljši. S tem bi lahko celo presegli cilj, ki stremi k ohranjanju kmetijskih zemljišč, in povečali obsege teh zemljišč. Z dobro definiranimi ukrepi bi se prav tako lahko povečala produktivnost dela v omejenih dejavnostih.

7 ANALIZA PROGRAMA KMETIJSTVO – UKREPI ZA STABILIZACIJO TRGA

Tudi pri tem programu bom ugotavljala dosego ciljev in ali so kazalniki primerno postavljeni glede na cilj.

Tabela 4: Cilji programa kmetijstvo – ukrepi za stabilizacijo trga

PROGRAM KMETIJSTVO- UKREPI ZA STABILIZACIJO TRGA	
CILJ POLITIKE: Primeren dohodkovni položaj kmetijstva.	CILJ POLITIKE: Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva.
SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA	
C1: Povečanje tržnega deleža slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov v Sloveniji.	C3: Uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti.
C2: Povečanje vrednosti prodaje kmetijskih in živalskih proizvodov izven Slovenije.	
C4: Pregled na dohodkovnim položajem kmetij v Sloveniji.	
CILJI PODPROGRAMOV/REZULTATI SPECIFIČNIH CILJEV	
C1: Večja prodaja slovenskih proizvodov z dodano vrednostjo.	C3: Nemoteno delovanje registra.
C2: Izboljšanje uvozno izvozne bilance.	C3: Aktivna vključitev Slovenije v izvajanje EU politik in strategij.
C4: Povečano število kmetij, ki vodijo knjigovodstvo na kmetijah.	C3: Ohranitev razmerja med različnimi vrstami kmetijskih površin.

Vir: MF, sprejeti proračun za leto 2013, (2014)

SPLOŠNI CILJI POLITIKE→ Eden izmed ciljev, ki je postavljen v okviru politike, je

Primeren dohodkovni položaj kmetijstva

1) SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA→ S primernim dohodkovnim položajem kmetijstva želimo povečati tržni delež slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov v Sloveniji.

C1: Povečanje tržnega deleža slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov v Sloveniji.

Cilj bo dosežen s povečano vrednostjo doma prodanih slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov.

1) Vrednost doma prodanih slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov

Izhodiščna vrednost za doma prodane proizvode za leto 2009 znaša 1.680,00 mio €. Dosežena vrednost v letu 2011 je bila 1.544,00 mio €. Vrednost doma prodanih proizvodov glede na leto 2009 in 2011 se je zmanjšala za 8,1 %. Ciljna vrednost za leto 2015 pa znaša 1.760,00 mio €. Vrednost doma prodanih proizvodov glede na ciljno vrednost se je za leto 2015 povečala za 14 %. Kazalnik cilja je postavljen učinkovito, saj se z njim povečuje vrednost doma prodanih proizvodov in tako prikazuje dosego cilja.

REZULTAT PODPROGRAMA PRESTRUKTURIRANJE IN PRENOVA KMETIJSKE PROIZVODNJE → uresničevanje specifičnega cilja bo doseženo skozi

C1: Večja prodaja slovenskih proizvodov z dodano vrednostjo.

Večja prodaja slovenskih proizvodov z dodatno vrednostjo bo dosežena z dodatno vrednostjo ŽPI.

1) Dodana vrednost ŽPI

Dodana vrednost v izhodiščnem letu 2008 je znašala 7.400,00 mio €. Dosežena vrednost v 2011 je bila večja za 2,7 %. Ciljna vrednost za leto 2014 pa znaša 7.700,00 mio €, kar je 1,3 % več kot dosežena v letu 2011.

2) SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA → S primernim dohodkovnim položajem kmetijstva želimo povečati prodajo kmetijskih in živalskih proizvodov izven Slovenije.

C2: Povečanje vrednosti prodaje kmetijskih in živalskih proizvodov izven Slovenije.

Cilj bo dosežen tako, da se bo povečala vrednost izvoza.

1) Vrednost izvoza

Vrednost izvoza za izhodiščno leto 2008 znaša 300,00 mio €. Dosežena vrednost, ki so jo glede izvoza dosegli leta 2011, znaša 803,50 mio €. Vidimo, da se je vrednost povečala za 167 %. Ciljna vrednost za leto 2015 pa znaša 400,00 mio €. Postavljen kazalnik ni učinkovit, saj se vrednost prodaje izven Slovenije ne poveča za leto 2015, ampak zmanjša za 50,2 %. Kazalnik prikazuje, da cilj ni bil uresničen.

REZULTAT PODPROGRAMA PRESTRUKTURIRANJE IN PRENOVA KMETIJSKE PROIZVODNJE → uresničevanje specifičnega cilja Povečati vrednost prodaje proizvodov izven Slovenije se bo uresničevala skozi:

C2: Izboljšanje uvozno izvozne bilance

Uvozno izvozno bilanco bo izboljšana s pokritostjo uvoza z izvozom, več izvoza in manj uvoza.

1) Pokritost uvoza z izvozom

Dosežena vrednost pokritosti uvoza z izvozom v izhodiščnem letu 2009 je znašala 44,00 %. Dosežena vrednost v letu 2011 se je povečala na 49,00 %. To je za 11,4 % več kot v izhodiščnem letu. Ciljna vrednost za leto 2014 pa ostaja enaka doseženi. Pokritost uvoza z izvozom se povečuje. Kazalnik rezultata prikazuje, da je cilj dosežen.

SPLOŠNI CILJI POLITIKE → Eden izmed ciljev, ki je postavljen v okviru politike, je

Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva.

3) SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA → S stabilnim razvojem trajnostnega kmetijstva želijo uravnotežiti razvoj panoge glede na naravne in regionalne značilnosti.

C3: Uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti.

Uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti se bo uresničeval skozi obseg travinja, njivskih površin, sadovnjakov, oljčnikov in obsega vinogradov. Pri vseh kazalnikih je naveden obseg pokritosti. Gre za uravnoteženo razmerje med njimi.

1) Obseg travinja

Za izhodiščno leto 2009 je obseg travinja znašal 387.486,00 hektarjev. V letu 2011 se je njihov obseg zmanjšal za 2,26 %. Za leto 2015 se ciljna vrednost poveča za 2,3 %. Postavljena ciljna vrednost je enaka izhodiščni vrednosti, ki je bila dosežena v letu 2009. Kazalnik prikazuje, da je obseg travinja uravnotežen z izhodiščno in ciljno vrednostjo. Takšno razmerje prikazuje dosego cilja.

2) Obseg njivskih površin

V izhodiščnem letu je obseg njivskih površin bil 184.978,00 ha. Dosežena vrednost v letu 2011 se je povečala za 0,1 %. Ciljna vrednost obsega njivskih površin za leto 2015 pa znaša enaka kot za izhodiščno leto 2009. Kazalnik prikazuje dosego cilja, saj je obseg njivskih površin uravnotežen.

3) Obseg sadovnjakov

Obseg sadovnjakov je v izhodiščnem letu 2009 znašal 26.050,00 ha. V letu 2011 se je njihov obseg povečal za 9,5 %. Ciljna vrednost za leto 2015 pa ostaja enaka izhodiščni. Obseg sadovnjakov je uravnotežen z izhodiščno in ciljno vrednostjo. Prikazuje dosego cilja.

4) Obseg oljčnikov

Obseg oljčnikov za izhodiščno leto je znašal 1.777,00 ha. V letu 2011 se je njihov obseg povečal za 2,2 %. Tudi pri tem kazalniki ciljna vrednost za leto 2015 ostaja enaka kot izhodiščna. Tudi obseg oljčnikov je v uravnoteženem položaju in prikazuje uresničitev cilja.

5) Obseg vinogradov

Obseg vinogradov za izhodiščno leto 2009 znaša 22.276,00 ha. V letu 2011 se je dosežena vrednost obsega zmanjšala za 3,5 %. Ciljna vrednost za leto 2015 je enaka izhodiščni. Tudi ta kazalnik prikazuje dosego cilja.

REZULTAT PODPROGRAMA EVIDENCE V PODPORO KMETIJSTVA → uravnotežen razvoj se bo uresničeval z dosego cilja za nemoteno delovanje registra.

C3: Nemoteno delovanje registra

Za nemoteno delovanje bo pripomogel kazalnik povečanje števila kmetij, ki vložijo zahteve.

1) Število kmetij, ki vložijo zahteve

Število kmetij, ki je vložilo zahtevke, je v izhodiščnem letu 2010 znašalo 60.249,00. Dosežena vrednost za leto 2011 se je zmanjšala za 0,9 %. Ciljna vrednost za leto 2014 pa je 60.250,00. Število kmetij, ki vložijo zahtevke, se poveča za 0,9%. Kazalnik kaže dosežen cilj.

REZULTAT PODPROGRAMA STROKOVNE NALOGE IN SVETOVANJE V KMETIJSTVU → uravnotežen razvoj se bo uresničeval skozi aktivno vključevanje Slovenije v izvajanje EU politik in strategij.

C3: Aktivna vključitev Slovenije v izvajanje EU politik in strategij

Za aktivno vključitev Slovenije v izvajanje EU politik in strategij se bo povečalo število projektov, ki bodo omogočili to aktivno vključevanje.

1) Število projektov

V izhodiščnem letu 2010 ni bilo nobenega projekta s strani Slovenije za izvajanje EU politik in strategij. Za leto 2011 je bila dosežena vrednost 2 projekta. Ciljna vrednost za leto 2014 ostaja enaka doseženi. Kazalnik prispeva k uresničevanju cilja.

REZULTAT PODPROGRAMA PRESTRUKTURIRANJE IN PRENOVA KMETIJSKE PROIZVODNJE → uravnotežen razvoj se bo uresničeval z ohranjanjem deleža kmetijskih površinah.

C3: Ohranitev razmerja med različnimi vrstami kmetijskih površin.

S ciljem želijo ohraniti delež njiv v kmetijskih površinah. Cilj je, da ostaja delež njiv nespremenjen.

1) Delež njiv v kmetijskih površinah

V izhodiščnem letu 2009 je bilo 28,00 % njiv v kmetijskih površinah. Dosežena vrednost v letu 2011 je ostala enaka. Ciljna vrednost za leto 2014 ostaja nespremenjena. Kazalnik kaže, da je cilj dosežen.

SPLOŠNI CILJI POLITIKE→ Eden izmed ciljev, ki je postavljen v okviru politike, je

Primeren dohodkovni položaj kmetijstva.

4) SPECIFIČNI CILJI PROGRAMA→ S primernim dohodkovnim položajem kmetijstva želijo doseči cilj Pregled nad dohodkovnim položajem.

C4: Pregled na dohodkovnim položajem kmetij v Sloveniji.

Preglednost na dohodkovnim položajem kmetij v Sloveniji se bo uresničevala s povečanim številom izdelanih poročil o dohodku in poslovanju kmetijskih gospodarstev. Cilj tega je ohraniti enak dohodkovni položaj kmetijstva kot je do zdaj.

1) Število ustrezno izdelanih poročil o dohodku in poslovanju kmetijskih gospodarstev

V izhodiščnem letu 2008 je bilo izdelanih 821 poročil. Dosežena vrednost v letu 2011 se je povečala za 4,5 %. Ciljna vrednost ustrezno izdelanih poročil se za leti 2013 in 2016 poveča za 5,8 %. Kazalnik prikazuje, da se je število ustrezno izdelanih poročil povečalo, kar pomeni, da je cilj dosežen. Tako cilj je bil presežen, saj vidimo, da se je dohodkovni položaj povečal.

REZULTAT PODPROGRAMA STROKOVNE NALOGE IN SVETOVANJE V KMETIJSTVU→ pregled nad dohodkovnim položajem bodo uresničevali skozi povečanja število kmetij, ki izvajajo knjigovodstvo na kmetijah.

C4: Povečano število kmetij, ki izvajajo knjigovodstvo na kmetijah

Uresničevanje tega cilja se bo uresničevalo s povečanjem nadomestil kmetijskim gospodarstvom, ki poročajo v sklopu FADN. FADN je metodologija knjigovodstva na kmetijah.

1) Število nadomestil poročevalskim kmetijskim gospodarstvom FADN

Izhodiščna vrednost za leto 2010 je znašala 355. Dosežena vrednost v letu 2011 je bila za 1,7 % večja kot izhodiščna vrednost. Ciljna vrednost za leto 2014 znaša 510,00. Vidimo, da se je število nadomestil povečalo za 41,3 %. Za leto 2016 pa se ciljna vrednost še poveča, in sicer za 17,6 % v primerjavi z letom 2014. Kazalnik prikazuje doseg cilja, saj se je s tem ukrepom povečalo število kmetij, ki vodijo knjigovodstvo na kmetijah.

7.1 UKREPI PODPROGRAMOV

Podprograma prestrukturiranje in prenova kmetijske proizvodnje

Ukrepi, ki se financirajo v okviru podprograma prestrukturiranja in prenova kmetijske proizvodnje, se nanašajo na zagotavljanje boljšega poslovnega okolja slovenskih kmetijskih in živilskih podjetij. Z uresničitvijo tega bodo lahko konkurirala svoje poslovanje na trgih tretjih držav. To pa bo uresničeno s povečanim izobraževanjem in usposabljanjem s področja zunanje trgovine. Izobraževanje in usposabljanje se uresničuje skozi delavnice, seminarje in konference. Za zagotovitev konkurenčnosti se mora uvesti evropske standarde in predpise. Drugi ukrep se nanaša na izboljšane pogojev poslovanja in doseganje večje konkurenčnosti živilskih in kmetijskih podjetij doma in v tujini. Izvajanje ukrepa se nanaša na sklenitev dogovora med državami za zmanjšanje administrativnih in tehničnih ovir, ki jih doživlja Slovenija ob izvozu na trge tretjih držav. V okviru tega ukrepa so predvideni kriti stroški mednarodnega sodelovanja (študijski obiski, seminarji, delavnice).

Vsi ukrepi, ki se izvajajo za prestrukturiranje in prenovo kmetijske proizvodnje, se nanašajo na ohranjanje kmetijske dejavnosti ter ohranjanje poseljenosti slovenskega podeželja.

Podprogram evidence v podporo kmetijstva

Ukrep, ki omogoča nemoteno delovanje registra, se nanaša na obnovo evidenc dejanske rabe kmetijskih zemljišč in gozdnih zemljišč. Obnova se izvrši vsakokrat, ko so na voljo novi ortofoto. Ortofoto je kot fotografija, ki je odlična podlaga za vse tiste, ki kakorkoli obdelujejo prostor. Ortofoto se uporablja tudi za analizo prostora v kmetijstvu. S tem ukrepom se lažje evidentira rabo kmetijskih zemljišč. S tem ukrepom se evidenca kmetijskih zemljišč obnavlja, saj nam stari podatki ne koristijo. Poleg tega ukrepa za nemoteno delovanje skrbi ukrep, ki se nanaša na vzpostavitev enotne vstopne točke in posodobitvijo Registra kmetijskih gospodarstev. Pri tem gre za nadgradnjo programske opreme pri zagotavljanju povezave med evidenco GERK in grafičnim delom vseh obstoječih registrov in evidenc. GERK je spletna aplikacija, ki omogoča vpogled podatkov o zemljiščih v uporabi kmetijskih gospodarstev. Programsko opremo je treba stalno obnavljati, sicer postane neuporabna. Oba ukrepa v sklopu tega podprograma se nanašata na informacijski sistem. Z uvedbo teh ukrepov se zmanjša birokracija, papirologija, prihaja do manj napak, čas dela je krajši, saj je vse dostopno na enem mestu.

Podprogram strokovne naloge in svetovanje v kmetijstvu

Za izvajanje tega podprograma so predpisani ukrepi, ki omogočajo aktivno vključitev Slovenije v izvajanje EU politik in strategij. Ti ukrepi pa se nanašajo na sodelovanje Ministrstva za kmetijstvo in okolje ter zunanjih strokovnjakov v okviru mednarodnih organizacij kot so OECD, WTO. Uresničevali se bodo skozi priprave projektov s področja kmetijstva, gozdarstva in ribištva. Njihove vsebine morajo biti v skladu s pravnim redom EU. Prav tako pa se izvaja ukrep v okviru poenostavljenega sistema računovodstva FADN ki temelji na evropskih predpisih. S tem sistemom se vzpostavi mreža za zbiranje

računovodskih podatkov o dohodkih in poslovanju kmetijskih gospodarstev v EU. Z ukrepom hočejo povečati število kmetij, ki bi uporabljalo ta sistem. Z uporabo te programske opreme je omogočeno lažje elektronsko poročanje in spremljanje kmetovanja v računovodski perspektivi.

7.2 UGOTOVITVE

Program zasleduje dva cilja politike, in sicer Primeren dohodkovni položaj kmetijstva ter Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva. V sklopu prvega cilja so v programu postavljeni trije cilji in njihovi podprogrami. Prvi cilji za uresničevanje Primernega dohodkovnega položaja se nanašajo na povečanje tržnega deleža slovenskih kmetijskih in živilskih proizvodov v Sloveniji. Ta pa se bo uresničeval s povečano prodajo slovenskih proizvodov z dodatno vrednostjo. S tem ciljem se tako želi povečati tržno kmetijstvo proizvodov v Sloveniji. Vsi kazalniki, ki so postavljeni v okviru specifičnih ciljev, jasno kažejo, da so bili cilji doseženi. Z dosegom tega cilja se uresničuje splošni cilj politike Primeren dohodkovni položaj kmetijstva. Drugi cilj postavljen v okviru programa želi povečati vrednost prodaje kmetijskih in živalskih proizvodov izven Slovenije. To pa bo dosegel z izboljšanjem uvozne izvozne bilance. Tako želi preprečiti uvoz in povečati izvoz. S tem se zagotavlja primeren dohodkovni položaj kmetijstva. Tretji cilj pa se nanaša na pregled na dohodkovnim položajem kmetij v Sloveniji. Z njim želi povečati samostojno knjigovodsko vodenje na kmetijskih gospodinjstvih. Cilj je bil uresničen skozi povečano število kmetij, ki vodijo knjigovodstvo na kmetijah.

Drugi cilj politike, ki ga zasleduje program, se nanaša na Stabilen razvoj trajnostnega kmetijstva. V sklopu tega je postavljen cilj uravnotežen razvoj panog glede na naravne in regionalne značilnosti. Z njim hočejo ohraniti uravnotežen obseg travinja, njivskih površin, sadovnjakov, oljčnikov in vinogradov. Uravnotežen obseg pa je bil dosežen z nemotenim delovanjem registra, aktivno vključitvijo Slovenije v izvajanje EU politik in strategij ter z ohranitvijo razmerja med različnimi vrstami kmetijskih površin. Z uresnitvijo cilja se tako preprečuje zmanjšanje kmetijskih zemljišč in tako uresničuje cilj politike 11.

Sredstva proračuna so bila učinkovito porabljena. Bila so porabljena za namen, za katerega so se namenila. To nam prikazujeta programa. V njima vidimo, da so bili vsi cilji uresničeni. Dosego cilja se spremlja skozi postavljene kazalnike. Kazalniki so tisti, ki nam podajo informacijo, ali je bil cilj dosežen ali ne. Programska klasifikacija, ki je usmerjena v rezultate, nam omogoča spremljati porabo proračunskih sredstev. Skozi predstavljena programa je to spremljanje prikazano.

Cilji programa so bili tako postavljeni učinkovito. Vsi so usmerjeni v uresničevanje strategije razvoja. Cilji v tem programu so bolj naravnani na pomen izvoza, povečati vrednost prodaje slovenskih proizvodov, ohranjanje kmetijske dejavnosti in poseljenosti slovenskega podeželja. Velik poudarek je pa tudi na informacijski tehnologiji in elektronskemu vodenju računovodstva s programom FADN. S takšnim delovanjem se poveča konkurenčnost. Pomen izvoza je glavni dejavnik, ki omogoča ohranjanje kmetijske dejavnosti. Več kmetijskih proizvodov se izvozi, večji prihodek imajo slovenska kmetijska podjetja in večja

je vrednost prodaje slovenskih proizvodov. S tem pa se tudi ohranjajo kmetijska zemljišča. Prav tako je pomembno zagotoviti boljše poslovno okolje za slovenska kmetijska podjetja. Da pa bo izvoz čim večji, mora potekati medsebojno sodelovanje med MKO in mednarodnimi organizacijami ter čim več projektov Slovenije, ki jo vključujejo v delovanje politike EU. Z uvozom ne pridobimo nič dobrega. Z njim se ne poveča dobičkonosnost kmetijskih podjetji, gospodarstvo ne raste, prinaša številne bolezni, zmanjša se konkurenčnost in najpomembnejša negativna posledica je izguba kmetijskih zemljišč. Izguba kmetijskega gospodarstva bi imela veliko negativnih posledic na gospodarstvo, proizvajalce kmetijskih proizvodov in tudi na nas, ljudi. Prav tako bi se zmanjšalo zagotavljanje javnih dobrin.

Poleg izvoza so cilji programa usmerjeni na posodabljanje in uvajanje informacijske tehnologije. Z uvedbo le te se omogoči enotno in širše poslovanje ter omogoča boljšo konkurenčnost. Prav tako se skrajšajo postopki, zmanjšajo nezaželene človeške napake ter obseg papirologije. Z ukrepi, ki zavzemajo informacijski sistem, hočejo vzpostaviti enotno vstopno točko, ki bo omogočala dostop do podatkov na enem mestu. Zavzemajo se pa tudi za posodobitev Registra kmetijskih gospodarstev in ortoforov. Če se podatki o zemljiščih v uporabi kmetijskih gospodarstev in grafični prikazi ortofoto ne posodablajo, so zastareli. Stare informacije pa nam ne koristijo, kvečjemu povzročajo nevšečnosti in dodatno delo.

Zelo pomembni je tudi, da se Slovenija z različnimi projekti aktivno vključuje v politiko EU. S projekti se poveča medsebojno sodelovanje in širi skupni evropski trg.

V tem programu so ukrepi bolj jasno določeni. Prikazujejo nam, kateri ukrepi se bodo financirani za doseg ciljev. Jasno nam pokažejo, kako bodo izboljšali poslovno okolje za slovenska kmetijska in živilska podjetja, okrepili vključitev Slovenije v aktivnosti EU in kako bodo učinkoviteje vodili kmetijsko gospodarstvo z uporabo informacijske tehnologije.

8 ZAKLJUČEK

Skozi pisanje diplomskega dela sem spoznala, da je bila Slovenija deležna velikih sprememb na področju javnih financ. Iz neučinkovitih sistemov razporejanja javnofinančnega denarja smo prišli na učinkovitejši sistem, katerega cilj je usmerjen v rezultate. Tako kot večina držav, se tudi Slovenija poslužuje programske priprave proračuna, ki temelji na rezultatih.

Bistvo programske klasifikacije je razporejanje javnofinančnih izdatkov po politikah, programih in podprogramih. Politika je tu ključnega pomena, saj je od njenih postavljenih ciljev odvisno, kakšni bodo programi, kako se bodo uresničevali ter kako se bodo razporejala javnofinančna sredstva. S takšnim pristopom imamo pogled na porabo sredstev. Preko uresničenih ali neuresničenih ciljev vidimo, ali so bila sredstva proračuna porabljena gospodarno. Pri postavitvi ciljev politike moramo upoštevati prioriteta področja države. Vsaka postavljena politika ima neko poslanstvo, na katerem temelji.

Podrobnejši pogled sem namenila Politiki Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana. Poslanstvo te politike temelji na zagotavljanju stabilnih ekonomski razmer za kmetovanje in ohranjanje kmetijskih zemljišč. Le stabilne ekonomske razmere omogočajo ohranjanje in nadaljevanje kmetijstva kot gospodarske dejavnosti. Na kmetijsko dejavnost pa v veliki meri vplivajo naravni dejavniki, kar še oteži njihov položaj. Vendar ima kmetijska pridelava tudi negativne učinek na okolje. S svojim delovanjem pušča neželene učinke na okolje. Tega problema se zaveda tudi politika, zato svoje cilje usmerja tudi v trajnostno in okolju prijazno kmetovanje. Osnovna dejavnost, ki jo opravlja kmetijstvo, je pridelava hrane, ki naj bo kakovostna, varna in potrošnikom dostopna.

Cilji in njihovi kazalniki so postavljeni tako, da sledijo smernicam SRS. Ukrepi za doseg te, niso jasno opredeljeni. Veliko sredstev se namenja za kmetijsko dejavnost, vendar večjih sprememb na tem področju ni zaznati. Kmetijska politika je nujno potrebna posodobitve. Res je, da so cilji uresničeni in postavljeni v skladu z SRS, vendar pri tem še vedno ni vidnega večjega učinka na zvišano produktivnost dela v kmetijstvu in opuščanjem te dejavnosti. Ne glede na dosežene cilje zaposlenost v kmetijstvu stalno pada, ljudje zapuščajo podeželje, ni zaslediti napredka. Da bi se to spremenilo in izboljšalo, bi morali biti cilji politike bolj usmerjeni v medsebojno povezovanje kmetijskih gospodarstev in bolj strmeti v povezanost z drugimi gospodarskimi in negospodarskimi dejavnostmi. Tako bi skupaj gradili boljši prostor za kmetijstvo, povečala bi se konkurenčnost, produktivnost dejavnosti bi se dvignila in ljudje ne bi tako zapuščali podeželja.

V prihodnje bi moralo biti več sredstev namenjenih v nove, okolju prijazne tehnologije, inovacije, kmetovanje prilagoditi zahtevam EU, katere cilj je boj proti podnebnim spremembam. Na področje kmetijstva bo nujno potrebno vpeljati novosti, ki bodo usmerjene v napredek in ne v stagnacijo.

Programski pristop, ki je usmerjen v rezultate, je pravilna pot, ki jo je izbrala Slovenija. Še kar nekaj dela pa nas čaka pri postavljanju ciljev politike in programov ter ukrepov, ki bodo

izvedljivi v sklopu njih. Cilji in ukrepi morajo stremeti k nenehnemu napredku, novim in novim inovacijam ter večjemu povezovanju. Povezanost je ena izmed tistih pogojev, ki nas združuje in nam daje moč, z njo smo močnejši, produktivnejši, konkurenčni, omogoča pa tudi večje zadovoljstvo ljudi. Tako lahko rečemo, da sredstva, ki so namenjena za kmetijstvo, niso porabljena neučinkovito, ne pa spet popolnoma učinkovito, saj ne sledijo doseganju napredka.

LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

Allen, Richard, Tomassi, Daniel (2001). *Managing Public Expenditure. A reference book for transition countries*. OECD, Pariz.

Brumby, Jim, Robinson, Marc (2005). *Does Performance Budgeting Work?*. International Monetary Found, Washington D.C.

Cvikl, Milan M., Zemljčič, Petra (2000). *Zakon o javnih financah s komentarjem*. Bonex založba, Ljubljana.

Cvikl, Milan, Korpič- Hrovata, Etelka (2007). *Proračunsko pravo*. GV Založba, Ljubljana.

Čok, Mitja, Stanovnik, Tine, Cirman, Andreja, Prevolnik-Rupel, Valentina, Rant, Vasja, Gabrijelčič, Igor (2012). *Javne finance v Sloveniji*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

Ferfila, Bogomil (1994). *Teme iz vladne ekonomike in vladnih politik*. ČŽP Enotnost, Ljubljana.

K.Hitij, B. Pogačar (2001). K rezultatom usmerjen proračun ter oblikovanje programsko-funkcionalne strukture državnega proračuna. V: Borak, Neven (ur.): Zbornik referatov III, seminar o javnih financah in državnem revidiranju. Zveza ekonomistov Slovenije, Portorož, str. 38.

Klužer, Franci, Lautar, Katja (2009). Razvojne politike in javnofinančni izdatki. *IB Revija*, 43, št. 3/ 4, str. 87–106.

Kok, Wim (2004). *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Murn, Ana (2009). *Načrtovanje in izvajanje razvojnih politik vlade*. Urad RS za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2000). *OECD Agricultural Outlook 2000-2005*. OECD, Pariz.

Robinson, Marc (2007). *Performance budgeting. Linking Funding and Results*. International Money Found, Washington D.C.

Robinson, Marc (2007). *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. International Monetary Found, Washington D.C.

Robinson, Marc (2013). *Program clasiffication for performance –based budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence*. The World bank, Washington D.C.

Robinson, Marc (2013). *Program clasiffication for performance –based budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence*. The World bank, Washington D.C.

Škufca, Karmen (2003). *Razvoj proračunskega sistema v Republiki Sloveniji*. Ekonomska fakulteta, Ljubljana.

VIRI:

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (2013). Slovenski strateški dokumenti. Privzeto 8. 8. 2014 iz: <http://www.program-podezelja.si/sl/strateski-dokumenti/strateski-dokumenti/slovenija>.

Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (2014). Program razvoja podeželja. Privzeto 1. 8. 2014 iz: <http://www.program-podezelja.si/sl/>.

Jerina, Andreja (2009). Sestanek notranji revizorjev proračunskih uporabnikov. Razvojno usmerjeni proračun. Privzeto 5. 8. 2014 iz: http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji_nadzor/RAZVOJNI_PRO_RACUN.pdf.

Klužer, Franci, Lautar, Katja (2009). Definiranje dejavnikov za ocenjevanje učinkovitosti politik (za iskanje sinergij) – v procesu načrtovanja in vrednotenja razvojnih politik. Privzeto 1. 8. 2014 iz: http://www.stat.si/StatDnevi2009/Docs/Lautar%20Klu%C5%BEer-Definiranje%20dejavnikov_prispevek.pdf.

Kristy Nichols (2008). *Manageware: A Practical Guide to Managing for Results. Operational planning and budgeting*. Privzeto 7. 8. 2014 iz: <http://www.doa.louisiana.gov/opb/pub/manageware.htm>.

Ministrstvo za finance (2013). Navodilo za pripravo obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna RS. Privzeto 8. 8. 2014 iz: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2013/NAVODILO_ZA_PRIIPRAVO_ZR_2013.pdf.

Ministrstvo za finance (2014). Klasifikacije. Privzeto 12. 7. 2014 iz: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/splosno_o_proracunu/klasifikacije/.

Ministrstvo za finance (2014). Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Privzeto 3. 8. 2014 iz: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2013/PFN2330_2013.pdf.

Ministrstvo za finance (2014). Proračunski priročnik 2014–2015. Navodila za pripravo finančnih načrtov ter urejanje ciljev. Privzeto 8. 8. 2014 iz: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Priprava_prora%C4%8Duna/2014-2015/ZVEZEK_02_2014-15.pdf.

Ministrstvo za finance (2014). Sprejeti proračun za leto 2013. Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana. Privzeto 22. 7. 2014 iz: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2013/POL11_2013.pdf.

Ministrstvo za gospodarstvo (2013). Strategija razvoja Slovenije 2014–2020. Privzeto 2. 8. 2014 iz: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/KP_2014-2020/SRS_09_08_2013.pdf.

OECD (2014). Slovenija in OECD. Privzeto 6. 8. 2014 iz: <http://paris.representation.si/index.php?id=3621>.

Public Budget International Association, ASIP (2014). Top- down budgeting- An instrument to Strengthen Budget Management. Privzeto 7. 8. 2014 iz: <http://www.asip.org.ar/en/content/top-down-budgeting-instrument-strengthen-budget-management>.

Računsko sodišče (2010). Revizijski priročnik: K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces. Privzeto 1. 8. 2014 iz: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K718005CCB2108E77C1257789003689A8/\\$file/Prirocnik_RBB.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K718005CCB2108E77C1257789003689A8/$file/Prirocnik_RBB.pdf).

Računsko sodišče (2014). Zbirno poročilo: Uspešnost ministrstev pri upravljanju z izbranimi podprogrami. Privzeto 6. 8. 2014 iz: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KABE434984935A9EDC1257C6600332CF4/\\$file/CUP_RBB-zbirno.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KABE434984935A9EDC1257C6600332CF4/$file/CUP_RBB-zbirno.pdf).

Radman, Franc (2011). Program budgeting. Methodology Budgeting for results. Privzeto 1. 8. 2014 iz: http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/10/4_radman_program-budgeting-methodology-budgeting-for-results-_eng.pdf.

Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (2013). Spremljanje in učinkovitost politik. Privzeto 12. 7. 2014 iz: http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje_in_strukturne_p_rilagoditve/spremljanje_in_ucinkovitost_politik/index.html.

Služba vlade republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (2012). Predlog zakona o razvojnem načrtovanju. Privzeto 1. 8. 2014 iz: http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje_in_strukturne_p_rilagoditve/zakon_o_razvojnem_nacrtovanju/.

SVREZ (2013). Matrika logičnega okvirja. Privzeto 1. 8. 2014 iz: http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje_in_strukturne_p_rilagoditve/matrika_logicnega_okvirja/index.html.

SVREZ (2013). Razvojni dokument in strukturne prilagoditve. Privzeto 1. 8. 2014 iz: http://www.arhiv.svrez.gov.si/si/delovna_podrocja/razvojno_nacrtovanje_in_strukturne_p_rilagoditve/razvojni_dokumenti_in_strukturne_prilagoditve/.

Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (2005). Strategija razvoja Slovenije. Privzeto 3. 8. 2014 iz: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf.

Vlada Republike Slovenije (2013). Predlog zakona o razvojnem načrtovanju. Privzeto 1. 8. 2014 iz: http://www.arhiv.svrez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/Razvojno_nacrtovanje/Z_RN_januar2012.pdf.

PREDPISI IN ZAKONI

(1999). Zakon o javnih financah (ZJF). Ur. list RS, št. 11/11.

(2003). Pravilniku o programski klasifikaciji izdatkov državnega proračuna. Ur. list RS, št. 112/03, 56/05, 141/06 in 58/09.

(2010). Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo državnega proračuna. Ur. list RS, št. 54/2010.