

**UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA**

MAGISTRSKO DELO

**K REZULTATOM USMERJENO NAČRTOVANJE JAVNE PORABE
V RAZVITIH DRŽAVAH**

LJUBLJANA, JUNIJ 2006

ROMANA LOGAR

I Z J A V A

Študentka Romana Logar izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom prof. dr. Ivana Turka in dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne

Podpis:.....

KAZALO

1	Uvod	1
1.1	Opredelitev problema, namen in cilji dela.....	1
1.2	Metoda proučevanja in zasnova dela.....	3
2	Javni izdatki s teoretičnega zornega kota.....	4
2.1	Osnovni proračunski problem	4
2.2	Vpliv ekonomske misli na velikost in sestavo javnih izdatkov.....	6
2.3	Osnove za načrtovanje alokacije javnih izdatkov.....	10
2.3.1	Analiza primerjalnih prednosti ponudbe javnih in mešanih dobrin ter povpraševanja po njih	10
2.3.2	Mejna koristnost in stroškovna uspešnost v javnem sektorju	13
2.3.3	Alokativna učinkovitost ter vrednotenje stroškov in koristi	15
2.3.4	Ugotavljanje preferenc državljanov do javnih storitev.....	18
3	Načini načrtovanja javnih izdatkov, razviti v preteklih obdobjih.....	20
3.1	Klasični upravni način načrtovanja javnih izdatkov.....	20
3.1.1	Značilnosti.....	20
3.1.2	Prednosti in slabosti.....	22
3.2	Načrtovanje javnih izdatkov na podlagi načrtovanja programov.....	22
3.2.1	Značilnosti	22
3.2.2	Prednosti in slabosti	24
3.3	Načrtovanje javnih izdatkov na ničelni osnovi	26
3.3.1	Značilnosti	26
3.3.2	Prednosti in slabosti	27
3.4	Načrtovanje prirastka javnih izdatkov	28
3.4.1	Značilnosti	28
3.4.2	Prednosti in slabosti	30
4	Vpliv upravljanja in vodenja (menedžmenta) javnega sektorja na način sestavljanja proračuna	31
4.1	Neučinkovitost klasičnega načina upravljanja javnega sektorja	31
4.2	Temeljne značilnosti reform javnega sektorja v osemdesetih in devedesetih letih.....	33
4.2.1	Razvoj novega javnega menedžmenta	34
4.2.2	Razvoj posodobljene Webrove države	37
4.3	Reformiranje organizacije javnega sektorja	38
4.3.1	Specilaizacija v javnem sektorju	38
4.3.2	Koordinacija v javnem sektorju	39
4.3.3	Decentralizacija v javnem sektorju	40
4.4	Reformiranje kadrovskega menedžmenta	41
4.5	Spremljanje (merjenje) dosežkov javnih storitev	44
4.6	Teoretični vidik novega javnega menedžmenta in nove Webrove države.....	47
4.6.1	Teoretični vidik novega javnega menedžmenta	48
4.6.2	Teoretični vidik nove Webrove države	51

5	K rezultatom usmerjeno sestavljanje proračuna	52
5.1	Pojmovanje k rezultatom usmerjenega proračuna	52
5.2	Način uvajanja in uresničevanja k rezultatom usmerjenega proračuna.....	56
5.2.1	Temeljne prvine sestavljanja in uresničevanja k rezultatom usmerjenega proračuna	60
5.3	Merjenje dosežkov	62
5.4	Vrednotenje dosežkov	66
6	K rezultatom usmerjen proračun – orodje sodobnega menedžmenta javnih izdatkov.....	70
6.1	Funkcije in cilji sodobnega menedžmenta javnih izdatkov	70
6.2	Agregatna fiskalna disciplina	71
6.2.1	Pravila, vloge in informacije	71
6.3	Alokativna učinkovitost	74
6.3.1	Pravila, vloge in informacije	74
6.4	Operativna učinkovitost	76
6.4.1	Pojmovanje operativne učinkovitosti.....	76
6.4.2	Razvoj zasnov za uresničevanje operativne učinkovitosti.....	77
6.4.3	Institucije, informacije in spodbude.....	79
6.5	Integracija večletnega načrtovanja programov in letnega proračuna.....	82
6.6.	Uspehi in problemi k rezultatom usmerjenega proračuna v praksi.....	84
6.6.1	Sodobni menedžment javnih izdatkov v primerjavi s prvotnimi racionalističnimi načini načrtovanja javnih izdatkov	84
6.6.2	Uveljavljanje k rezultatom usmerjenega proračuna v praksi različnih držav	85
7	Reforme državnega računovodstva in razvoj državne revizije	89
7.1	Reformiranje računovodskih sistemov	89
7.2	Razvoj revizije dosežkov porabljenega denarja	93
8	Sklepne ugotovitve	95
	Literatura	100
	Viri	105

1. UVOD

1.1 OPREDELITEV PROBLEMA, NAMEN IN CILJI DELA

Opredelitev problema

V razvitih industrijskih državah (članicah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) so se soočili s prevelikimi javnimi izdatki¹ in njihovo premajhno družbeno učinkovitostjo že ob koncu sedemdesetih let. Najpogumnejše države so se že tedaj odločile za temeljite reforme javnega sektorja in v njihovem okviru za proračunske reforme, ki jih izpopolnjujejo še danes. Problem prevelikih javnih izdatkov v sedanjem času zaostrujejo še neugodna demografska gibanja. Hkrati globalizacijski procesi silijo države, da si konkurirajo v obdavčevanju tako kapitala kot dela. To vodi k zmanjševanju davkov in še dodatno zaostruje zahteve po zmanjševanju deleža javnih izdatkov v bruto domačem proizvodu (odslej BDP).

Proračunske reforme so usmerjene v iskanje rešitev, kako v okviru fiskalnih omejitev določiti prednostne javne storitve ter na kakšnih podlagah prerazporejati (realocirati) javne izdatke od manj učinkovitih storitev države in celotnega javnega sektorja k bolj učinkovitim tovrstnim storitvam.

Osnovni proračunski problem, kako razporejati omejena javnofinančna sredstva glede na različne potrebe ali zahteve družbe, ostaja, ker teorija doslej zanj ni našla ustreznih enotnih rešitev. Odgovor na vprašanje, zakaj je tako, bi lahko iskali na področju samem, saj je načrtovanje proračuna eklektično in večrazsežnostno, je zapisal Hyde. Načrtovanje javnih izdatkov ima politične, ekonomske, računovodske in upravne razsežnosti ter ni podprto z enotno teorijo, temveč s konkurenco različnih teorij. Proračun kot *politični dokument* razporeja omejena sredstva družbe med večvrstne, nasprotujoče si in konkurenčne interese. Kot *ekonomski in fiskalni dokument* se uporablja predvsem za ovrednotenje zakonsko določene prerazporeditve (redistribucije) dohodka, spodbuja gospodarsko rast in razvoj ter polno zaposlenost, se bojuje z inflacijo in vzdržuje ekonomsko stabilnost. Kot *računovodski dokument* določa zgornjo mejo javnih izdatkov in skrbi, da ostajajo znotraj zakonsko razporejenih javnofinančnih sredstev. Kot *upravni in menedžerski dokument* določa načine in sredstva, s katerimi se zagotavljajo javne storitve, in določa merila, na podlagi katerih jih je treba nadzirati, meriti in vrednotiti (Hyde, 1992, str. 1–6).

Proračunske reforme so bile izvedene v devetdesetih letih najprej v anglosaksonskih in skandinavskih državah. Temeljna značilnost novega načina načrtovanja javnih izdatkov je, da

¹ V naslovu magistrskega dela uporabljen pojem *javna poraba* (*public expenditures*) kot najpogostejše uporabljen izraz za porabo javnofinančnih sredstev med makroekonomisti v magistrskem delu nadomeščamo z bolj določnim državnoračunovodskim pojmom *javni izdatki*. Javni izdatki zajemajo tako izdatke za tekoče delovanje kot izdatke za investicije ali naložbe države/javnega sektorja.

preusmerja pozornost od podrobnega načrtovanja javnih izdatkov za pridobitev prvin ali dejavnikov (*input*) v načrtovanje obsega in kakovosti javnih storitev (*output*) ter učinkov/koristi od njih (*outcome*) za družbeno skupnost ter na podlagi preteklih ali pričakovanih rezultatov določa prihodnje razporejanje javnofinančnih sredstev.

Osnovni proračunski problem postaja vse bolj tudi osrednji problem slovenske države. Državni proračun izkazuje primanjkljaj že od leta 1997 naprej, primanjkljaj se iz leta v leto povečuje nominalno in kot delež v BDP, prav tako v vseh teh letih raste delež javnega dolga v BDP. Slovenija pa se hkrati uvršča med države z največjimi davki. Vprašanja o tem, kaj naj financira država in koliko ter na kakšnih podlagah naj se odloča pri razporejanju omejenega obsega javnofinančnih sredstev glede na različne potrebe ali zahteve družbe, so zato nadvse aktualen slovenski problem.

Namen dela

Temeljni namen našega proučevanja je spoznati značilnosti proračunskih reform, to je k rezultatom usmerjeno sestavljanje proračuna (v tuji literaturi najbolj splošno poimenovano *results-oriented budgeting*), tako z vidika teoretičnega obravnavanja kot z vidika praktičnega uresničevanja v državah, kjer so bile reforme najbolj uspešno izvedene. Hkrati je naš namen spoznati značilnosti širših reform javnega sektorja, ki so zahtevale in omogočile nov način načrtovanja javnih izdatkov.

Ob spoznanju, da je bil *k rezultatom usmerjen proračun* zasnovan na upoštevanju slabosti in prednosti v preteklih obdobjih razvitih načinov načrtovanja javnih izdatkov, je namen našega proučevanja spoznati tudi v preteklih obdobjih razvite načine načrtovanja javnih izdatkov, in to iz dveh razlogov. Najprej zato, ker so si spremembe v načrtovanju javnih izdatkov sledile postopoma in kumulativno, tako da so številne v preteklosti uvedene rešitve še vedno relevantne in tudi pogosto predmet sedanjih proučevanj mednarodnih strokovnjakov v primerjavah z novim načinom načrtovanja javnih izdatkov. Drugi namen našega proučevanja v preteklih obdobjih razvitih načinov načrtovanja javnih izdatkov pa je omogočiti njihovo primerjavo z doseženim razvojem na tem področju v samostojni slovenski državi.

Cilji dela

Cilj dela je na podlagi proučevanj svetovne literature, mednarodnih raziskav in praktičnih rešitev posameznih držav spoznati značilnosti, prednosti in slabosti *k rezultatom usmerjenega sestavljanja proračuna*.

Pri postavitvi tega cilja izhajamo iz podmene, da si je slovenska država v dosedanjem urejanju javnih financ in v tem okviru sestavljanja in uresničevanja proračuna prizadevala izpolniti le temeljna načela načrtovanja javnih izdatkov, ki jih naj v praksi izpolnjuje vsak proračunski sistem ter so po oceni mednarodnih strokovnjakov in institucij tudi prvi pogoj za uveljavitev *k rezultatom usmerjenega proračuna*.

1.2 METODE PROUČEVANJA IN ZASNOVA DELA

Metode proučevanja

Raziskovanje za namen te naloge je zasnovano na študiju tuje literature mednarodno najbolj uveljavljenih avtorjev, na študiju raziskav, ki so jih opravile pristojne mednarodne organizacije in institucije posameznih držav, ter na študiju zakonodaje in drugih virov proučevanih držav kot podlag za njihov razvoj *k rezultatom usmerjenega sestavljanja proračuna* (Velike Britanije, Nove Zelandije, ZDA, Avstralije, Švedske, Finske idr.). Pri primerjalnem raziskovanju smo koristno uporabili znanja in informacije, pridobljene pri večletnem spremljanju urejanja javnih financ pa tudi pri sestavljanju državnega in občinskega proračuna, državnem računovodstvu, državni reviziji ter poročanju zakonodajni oblasti.

Zasnova dela

V 2. poglavju najprej obravnavamo teoretični pogled na osnovni proračunski problem. Dodamo vpogled v vpliv zgodovinskega razvoja ekonomske teorije na velikost in sestavo javnih izdatkov. Temu sledi predstavitev temeljnih ekonomskih načel in alternativnih podlag, ki so razvite v pomoč pri odločanju (1), katere storitve naj financira država in (2) na kakšnih podlagah naj se odloča pri razporejanju omejenih javnofinančnih sredstev med različne storitve države.

V 3. poglavju proučujemo v preteklih obdobjih razvite načine načrtovanja javnih izdatkov. Spoznamo značilnosti, prednosti in slabosti (a) klasičnega upravnega načina načrtovanja in (b) racionalističnih načinov načrtovanja javnih izdatkov. V 4. poglavju obravnavamo vpliv upravljanja in vodenja (menedžmenta) državnega/javnega sektorja na načine načrtovanja javnih izdatkov. Prikazujemo kritiko (a) neučinkovitosti klasičnega birokratskega upravljanja državnega/javnega sektorja ter (b) značilnosti reform javnega sektorja, ki so pomembno vplivale na razvoj javnega menedžmenta in javnega upravljanja ter omogočile in hkrati zahtevale tudi reforme v načinu načrtovanja javnih izdatkov. V 5. poglavju proučujemo k rezultatom usmerjeno sestavljanje proračuna v praksi in teoriji razvitih držav ter značilnosti tega načina načrtovanja javnih izdatkov, ki izhajajo iz dobre prakse razvitih državah. V 6. poglavju predstavljamo k rezultatom usmerjen proračun kot orodje za uravnavanje agregatne fiskalne discipline, alokativne učinkovitosti in operativne učinkovitosti države, to je treh funkcij sodobnega ravnanja z javnimi izdatki. Obravnavamo njihove cilje ter pogoje in značilnosti uresničevanja. V 7. poglavju prikazujemo spremembe, ki jih na področju državnega računovodenja in državnega revidiranja zahteva uresničevanje k rezultatom usmerjenega sestavljanja proračuna.

V sklepnem delu povzemamo bistvena spoznanja, pomembna za uveljavitev *k rezultatom usmerjenega sestavljanja proračuna*, ki bi jih bilo treba upoštevati pri razvoju načrtovanja javnih izdatkov v Sloveniji.

2. JAVNI IZDATKI IZ TEORETIČNEGA ZORNEGA KOTA

2.1 OSNOVNI PRORAČUNSKI PROBLEM

Na osnovni proračunski problem je v teoriji prvi opozoril že leta 1940 V. O. Key v svojem slavnem delu *The Lack of the Budgetary Theory*. V njem je postavil vprašanje, na kakšni podlagi naj se v državnem/javnem sektorju odloča, kako razporediti (alocirati) X dolarjev na aktivnost A namesto na aktivnost B, in opozoril, da se načrtovanje javnih izdatkov nagiba k neteoretičnosti. Key je ekonomistom predlagal, da bi rešitve osnovnega proračunskega problema, kako najučinkoviteje razporediti javnofinančna sredstva med različne vrste zadovoljevanja javnih storitev, iskali v uporabi ekonomske teorije. Key tako ni skušal reševati vprašanj učinkovitosti razporejanja (alokacije) z lastno teorijo, temveč je predlagal, da bi odgovore poiskali s pomočjo mikroekonomije, to je z iskanjem funkcij, ki bi izboljšale blaginjo v okviru širše sheme Paretovega načela ravnotežja. Če bi raziskovanje v tej smeri propadlo, pa naj bi po Keyjevem predlogu rešitve za osnovni proračunski problem iskali prek izboljšanja institucionalne ureditve razporejanja javnofinančnih sredstev, ki bo posledica skrbnih in celovitih analiz proračunskih procesov. Hkrati je svaril pred tem, da bi osnovni proračunski problem obravnavali kot konkurenčno povpraševanje med različnimi političnimi cilji in interesi (Key, 1940, str. 1137–1140).

Današnji znanstveniki štejejo kot prvi najboljši teoretični odgovor na Keyjevo vprašanje razmišljanja, ki jih je zapisal že leta 1952 V. Lewis v članku *Toward a Theory of Budgeting* (1952). V njem je razmišljal, da bi teorijo proračuna oblikovali s pomočjo tradicionalne teorije mikroekonomije tako, da bi se pri razporejanju javnofinančnih sredstev oprli na uporabo koncepta mejne koristnosti (*marginal utility*) (več v točki 2.3.2).

Nasprotno je A. Wildavsky opozarjal, da je sestavljanje proračuna več kot razporejanje javnofinančnih sredstev med x in y aktivnosti/storitve države, da je način, kako preseči nasprotujoče si potrebe v družbi z ustvarjanjem kompromisov na političnem tržišču skozi postopno prilagoditev v razporejanju javnofinančnih sredstev (Wildavsky, 1961, str. 183–190).

Po več kot šestih desetletjih teoretiki še vedno raziskujejo modele oziroma iščejo rešitve za osnovni proračunski problem, ki ga je opredelil Key, zato se številna sodobna teoretična dela začenjajo prav z njegovim slavnim vprašanjem. To dejstvo je do neke mere ironično, so zapisali npr. ameriški znanstveniki v uvodu k delu *Budget Theory in the Public Sector* (2002) in poudarili, da prav izredna rast literature v zadnjih letih izpričuje potrebo po koherentni teoriji, ki bi omogočala razumeti to področje in usmerjala njegov razvoj pri ukvarjanju z realnimi svetovnimi problemi.

Pri preteklih poskusih iskanja rešitev za osnovni proračunski problem so dejansko izhajali iz obeh Keyjevih izhodiščnih točk. Najprej so subtilno preoblikovali prvi Keyjev predlog ter pozornost usmerili v uporabo ekonomije za oblikovanje temeljnih usmerjevalnih načel in strokovnih metod za odločanje o razporejanju (alokaciji) javnofinančnih sredstev. Njihovo

poznavanje pa je posledično vodilo k boljšemu razumevanju proračunskih procesov, v katerih je Key videl alternativno rešitev za reševanje osnovnega proračunskega problema (Fozzard, 2001, str. 5).

Na osnovni proračunski problem je Key opozoril še v času prevlade načela laissez-faire, ko so razvite industrializirane države sledile klasični ekonomski teoriji – ideji majhne države. Vprašanje, kako reševati učinkovitost razporejanja (alokacije) javnih izdatkov, se je kasneje razširilo na vprašanje, kaj vse mora financirati država za uspešen razvoj tržnega gospodarstva. Ko je ameriški znanstvenik Richard A. Musgrave napisal odmevno delo *Public finance in theory and practice* (1958), so se ekonomisti strinjali, da država v sodobnem tržnem gospodarstvu z državnim proračunom uresničuje tri funkcije: (1) alokacijsko, (2) distribucijsko in (3) stabilizacijsko funkcijo. Vse od tedaj ekonomisti nadaljujejo razprave o tem, kaj naj bo vključeno v proračun z ekonomskega vidika in kakšna naj bo raven vključenosti države v t. i. primerne funkcije države. Posledično želijo s tem odgovoriti tudi na vprašanje, kakšen naj bo primeren obseg ali delež celotnih javnih izdatkov v BDP, s težnjo, da bi ga uravnavali z mejno prerazporeditvijo (realokacijo) skozi proračunske procese (Hackbart in Ramesy, 2002, str. 173). Z *alokacijsko funkcijo* na splošno država zagotavlja oskrbo s tistim blagom in storitvami, ki jih ni mogoče optimalno zagotoviti prek tržnega mehanizma – ob upoštevanju načela Paretovega optimuma. *Distribucijska funkcija* prepoznava, da je za tržišče značilna neenakomerna porazdelitev dohodka in zagovarja redistribucijo dohodka od bogatih k revnim, da bi se zmanjševala neenakost, skladno z družbenim pogledom na pravičnost (El-Agra, 2004, str. 335). Država lahko uresničuje distribucijsko funkcijo tako prek sistema progresivnega obdavčevanja kot prek financiranja različnih javnih storitev nižjim dohodkovnim skupinam (npr. z zagotavljanjem zdravstvenega zavarovanja za nezaposlene, z nadomestili za brezposelnost, s socialnimi pomočmi, subvencijami idr.). Na naravo in raven distribucijske funkcije odločilno vplivajo politične odločitve. S *stabilizacijsko funkcijo* si država s fiskalno in denarno politiko prizadeva doseči visoko zaposlenost, stabilnost cen, ekonomsko rast in ravnovesje v plačilni bilanci. Večina držav je izvajanje monetarne politike prenesla na centralno banko. Država uresničuje fiskalne cilje tako na strani javnofinančnih prihodkov (prejemkov) kot na strani javnofinančnih odhodkov (izdatkov). Zaupanje v zmožnost države, da stabilizira ekonomijo, pa je danes manjše, kot je bilo v času, ko je to njeno funkcijo opredelil Musgrave. Države imajo težave s časovnim načrtovanjem in udejanjanjem fiskalne politike, ki naj zagotovi kratkoročno stabilizacijo in dolgoročno uravnotežen proračun (El-Agra, 2004, str. 335). Danes dodajajo nekateri k tem trem funkcijam države še regulativno funkcijo kot posebno funkcijo (Baily, 2002, str. 15).

Proračunski procesi, s katerimi se uresničujejo vse tri funkcije države, so zapleteni, saj so funkcije tudi v navzkrižju druga z drugo. Idealno bi bilo, sta zapisala Hackbart in Ramsey, če bi imeli tri ločene proračune ali tri podproračune, vsak izmed njih pa bi ciljalo v določeno funkcijo države. Dejansko se ne oblikujejo trije ločeni in različni proračuni, saj načrtovanje proračuna ne dovoli evolucije dobre strani ciljev vsake funkcije; posamezen cilj se lahko doseže tudi na račun drugega (Hackbart in Ramsey, 2003, str. 172–187). Reševanje osnovnega proračunskega problema je zato toliko bolj zahtevno.

Danes se tudi ne predpostavlja več, da se proračunske odločitve avtomatično pretvarjajo v želene učinke/koristi (outcome) za družbeno skupnost. Razporeditev (alokacija) javnofinančnih sredstev je dejansko določena tako (a) s kriteriji in procesi sestavljanja kot (b) s procesi uresničevanja (izvrševanja) proračuna. To neizogibno širi institucionalni obseg osnovnega proračunskega problema. Nekoč so se pri sestavljanju in uresničevanju proračuna usmerjali izključno na jedro političnih institucij – zakonodajno oblast, ministra za finance in področna (linijska) ministrstva, danes pa je jasno, da njim podrejene enote, ki opravljajo neposredno oskrbo z javnimi storitvami, prav tako odigrajo svojo vlogo v uresničevanju učinkovitega razporejanja javnofinančnih sredstev.

Spreminjanje načinov reševanja osnovnega proračunskega problema ne zanima samo teoretikov, temveč tudi strokovnjake, ki oblikujejo praktične rešitve. Spremembe v praksi načrtovanja javnih izdatkov si sledijo postopoma in kumulativno, tako da številne rešitve (inovacije), uvedene v zgodnejših proračunskih reformah, veljajo še danes. Zato je poznavanje različnih v preteklosti razvitih načinov načrtovanja javnih izdatkov še vedno relevantno in predmet raziskovanja tudi mednarodnih strokovnjakov (Fozzard, 2001, str. 1). In ker so različni načini sestavljanja proračuna odraz časa, v katerem so nastajali, nanje pa so pomembno vplivali tudi spreminjajoči se pogledi na vlogo države v gospodarstvu, jih je vsekakor treba presojati tudi s tega vidika.

2.2 VPLIV EKONOMSKE MISLI NA VELIKOST IN SESTAVO JAVNIH IZDATKOV V INDUSTRIALIZIRANIH DRŽAVAH SKOZI ZGODOVINSKI RAZVOJ

Pogled ekonomistov na vlogo države v družbi se je v zadnjih več kot sto letih pomembno spreminjal. Od leta 1870 do danes so se državni izdatki pomembno povečali v vseh industrializiranih državah. Čeprav to povečanje ni bilo enako v vseh državah, ga ekonomisti – kljub pomembnim institucionalnim, geografskim ter kulturnim razlikam med industrializiranimi državami – označujejo kot fenomen splošne rasti javnih izdatkov. Rastli so vse do konca sedemdesetih let. Od zgodnjih osemdesetih let javni izdatki teh držav rastejo bolj počasi in v nekaterih obdobjih celo padajo. Njihovo padanje ekonomisti napovedujejo tudi v prihodnje, ne glede na demografski razvoj, ki napoveduje fiskalno manj prijazno okolje (Tanzzi in Schnuknecht, 2000, str. 3)

Javni izdatki do prve svetovne vojne. V 19. stoletju so klasični ekonomisti in politični filozofi na splošno branili državo z minimalnimi ekonomskimi funkcijami (državno obrambo, policijo, administracijo) in načelo laissez-faire. Vendar je že A. Smith (1723–1790) prepoznal javni pomen izobraževanja za moderno državo, in enako tudi drugi klasični ekonomisti. Okoli leta 1870 so povprečni javni izdatki v najbolj razvitih državah znašali okoli 10 % BDP. V ZDA je bil delež javnih izdatkov okoli 7 % BDP, v novejših industrializiranih evropskih državah tistega obdobja – Nemčiji, Veliki Britaniji in Nizozemski – pa niso presegli 10 % BDP. Po standardih klasičnih ekonomistov so se javni izdatki v Avstraliji, Italiji, Švici in Franciji v velikosti 12–18 % BDP šteli za močno vpletanje države v gospodarstvo.

Konec 19. stoletja sta nemška klasična ekonomista Schmoller in Wagner, izzvana z Marxovimi deli, prepoznala, da je redistribucija bogastva legitimna in normalna funkcija države. V tem času so bile politike z redistributivnim učinkom večinoma oblikovane ad hoc in so imele za cilj zaščititi določene skupine ljudi v posebnih položajih (revne družine, bančne krize, naravne nesreče ipd.). Konec 19. stoletja je bil v Nemčiji že pripravljen moderni koncept socialnega zavarovanja. Ne glede na to je prevladovalo načelo laissez-faire in vloga države je bila omejena. Delež javnih izdatkov v BDP se je povečeval počasi, v letih med 1870 do 1913 se je s povprečne ravni 10,7 % povišal na povprečno raven 11,9 %.

Učinki I. svetovne vojne. Izdatki za vojaške namene v prvi svetovni vojni ter plačila javnega dolga in odškodnin po njej so pomembno povišali raven javnih izdatkov in raven obdavčitve. V Franciji, Nemčiji, Italiji in Veliki Britaniji, ki so bile najbolj vpletene v vojno, so presegli 25 % BDP. Samo Švedska, Španija in ZDA so tedaj ostale pri deležu blizu 10 % javnih izdatkov v BDP. V Avstraliji, Avstriji, Kanadi, Irski, Japonski, Nizozemski, Norveški in Švici je bil njihov delež pod 20 % BDP.

Javni izdatki med svetovnima vojnama. Po prvi svetovni vojni se je oblikovalo na splošno ugodno razpoloženje do spreminjanja vloge države, kar se je pokazalo v delu J. M. Keynesa *The End Laissez-Faire* (1926). V tej knjigi je Keynes zapisal, da je pomembno, da država ne dela stvari, ki jih že delajo posamezniki, tudi če jih delajo malo bolje ali malo slabše, temveč da dela stvari, ki še sploh niso narejene. Predpostavil je, da je mnogo stvari, ki še niso bile narejene, pa jih družba potrebuje.

V poznih dvajsetih letih so številne evropske države uvedle elementarne sisteme socialnega zavarovanja, na kar so vplivale posledice gospodarske depresije; med javne izdatke so bili vključeni tudi socialni programi. Mnogi teoretiki so gledali na gospodarsko depresijo kot na veliko anomalijo tržnega gospodarstva, delujočega po načelu laissez-faire, kar je upravičevalo državno posredovanje. Narejenih je bilo veliko tovrstnih gospodarskih poskusov, zlasti v Rusiji, Nemčiji in Italiji. ZDA so financirale velike javne programe, znane pod imenom New Deal; tudi druge države so odobrile večjo potrošnjo za pomoč nezaposlenim in za javna dela, ki so pomembno prispevala k večji zaposlenosti. Sredi tridesetih let je državna poraba ponovno porasla zaradi oboroževanja, ki ga je sprožila Hitlerjeva Nemčija. Leta 1937 so javni izdatki povprečno porasli na 22,8 % BDP in se glede na raven iz leta 1913 podvojili.

Javni izdatki po drugi svetovni vojni. V tem obdobju je bila je bila popularizirana Keynesova teorija. V obdobju 1960–1980 se je izkazovala do tedaj največja naklonjenost aktivni politiki javnih izdatkov pri usmerjanju gospodarske rasti. Na to je vplival leta 1959 že omenjeni opis treh funkcij moderne države, ki ga je opravil R. Musgrave. Popularnost socializma med zahodnimi izobraženci in nekaterimi političnimi voditelji je vse bolj pomembno vplivala na izvajanje *redistribucijske* funkcije države. Keynesova teorija je bila popularizirana prek vplivnih del drugih ekonomistov, v katerih so zagotovili orodja za uresničevanje stabilizacijske funkcije države. K pozitivnemu odnosu do večje vloge države je prispevalo tudi politično vplivno delo J. K. Galbraitha *The Affluent Society* (1958), ki ga je napisal v obdobju fiskalno konservativne

vlade ameriškega predsednika Eisenhowerja, pod vplivom velike gospodarske depresije. Galbraith se je vrnil k pogledu, da mora država v primeru nezadostnega povpraševanja zmanjšati davke in povečati javne izdatke. Predpostavljal je, da bodo javni izdatki verjetno ob vsakem času blizu minimuma, ki ga skupnost lahko dopusti.

Zmanjševanje fiskalnih omejitev. Navedenemu spreminjanju ekonomske teorije se je prilagajal tudi institucionalni oz. pravni okvir posameznih držav. Omeniti velja zlasti odpravljanje dotedanjih ustavnih in zakonskih omejitev za zadolževanje države (v Nemčiji, Švici, Italiji, ZDA).

Večjo vključitev države v oskrbo z blagom in storitvami so spremljala prizadevanja za *razvoj racionalističnih načinov načrtovanja javnih izdatkov*, s ciljem zagotavljanja njihove večje družbene učinkovitosti (glej točko 3.2 in 3.3.).

Rast javnih izdatkov so v tistem času prav tako spodbujali politični procesi in demokratizacija družbe. Spodbujale so jo interesne skupine za nove programe javnih izdatkov in birokratske zahteve po večjih proračunih. K večji rasti javnih izdatkov so pripomogli tudi drugi dejavniki, npr. vse večja urbanizacija in v osemdesetih letih že tudi staranje prebivalstva. Posledica tega je bila, da se je delež javnih izdatkov v BDP povečal v industrializiranih državah s povprečno okoli 28 % v letu 1960 na okoli 43 % v sedemdesetih letih. Ta delež se je v tem obdobju v nekaterih državah, npr. Belgiji, Irski, Japonski, Španiji, Švedski in Švici, podvojil in se hitro povečeval tudi v večini drugih industrializiranih držav. V letu 1980 so javni izdatki presegli 50 % BDP v Belgiji, Nizozemski in Švedski. Ni bilo industrializirane države, ki bi obdržala javne izdatke pod 30 % BDP; blizu tej ravni so bile samo Japonska, Španija, Švica in ZDA.

Rast deleža državnih izdatkov v BDP so najbolj izrazito pojasnjevali z Wagnerjevim zakonom (Adolf Wagner, 1876), ki je dokazoval, da je rast javnega sektorja vrsta naravnega razvoja, ki ga spremlja rast dohodka na prebivalca. Tanzi in Schuknecht sta v delu *Public spending in the 20 th century, A Global perspective* nasprotno ocenila, da je Wagnerjev zakon zgrešil v razlagi, saj ni mogel pojasniti, zakaj javni izdatki niso rasli v obdobju 1870–1913, ter pojasnila, da je »rast javnih izdatkov posledica spremenjenega pogleda na vlogo države v ekonomiji«. Obdobje 1960–1980 opisujeta kot zlato dobo intervencije javnega sektorja in kot obdobje pod močnim vplivom naivne predstave, kako deluje država. Normativni pogled, kako mora delovati država, je prevladoval nad pogledom, kako država dejansko deluje (Tanzi, Schuknecht, 2000, str. 15).

Javni izdatki v obdobju 1980–1990. Dvom o pravilni vlogi države v njenih številnih aktivnostih se je začel pojavljati v poznih šestdesetih in sedemdesetih letih. To je bilo tedaj, ko je bilo vidno pomanjkanje strokovnih modelov, ki bi sledili aktivnim državnim politikam v alokaciji javnofinančnih sredstev, distribuciji dohodka in stabilizaciji gospodarskih gibanj. Napake državnih politik v učinkovitosti alokacije javnih virov, redistribuciji in načinu ter stabilizaciji gospodarstva v času stagflacije v sedemdesetih so se časovno ujemale z ugotovitvami novih študij, ki so poudarile nespodbudne učinke velikih davkov in naraščanje sive ekonomije. Ker sta proračunski primanjkljaj in javni dolg rasla, se je mnogo ekonomistov strinjalo, da javni izdatki

rastejo veliko bolj, kot je upravičeno. Novi skepticizem o dobrohotnosti države pri določanju pravih političnih izbir in o njeni strokovni zmožnosti voditi učinkovite politike (policies) je prebudil akademski interes za proučevanje vlog političnih institucij in za oblikovanje politik. Literatura o javni izbiri (public choice theory) in novi institucionalni ekonomiji je še posebej razpravljala o pomenu omejitev v oblikovanju fiskalne politike. O tem se je na začetku večinoma razpravljalo v ZDA. V kasnejših letih se je tudi v drugih industrializiranih državah obnovil interes po institucionalnih omejitvah v proračunskem primanjkljaju, javnem dolgu in javnih izdatkih. V osemdesetih letih je prišlo do preobrata in favoriziranja manjše vloge države tudi na politični ravni. Prevelike javne izdatke sta politično napadla dva vplivna državnika, Margaret Thatcher in Roland Reagan. V osemdesetih in zgodnjih devetdesetih letih so se tem pogledom pridružile številne družbene in politične skupine. Najbolj razvite države so začele izvajati reforme za zmanjšanje javnega sektorja (glej točko 4.2). Zaradi preteklih obvez financiranja javnega dolga ter že pridobljenih socialnih in drugih pravic se je v povprečju raven javnih izdatkov še naprej zviševala, toda hitrost se je zagotovo upočasnila.

(A)simetrija v rasti javnih izdatkov med državami. Državni izdatki so v zadnjih 130 letih v vseh industrijskih državah hitro rasli, vendar ta rast ni bila v celoti simetrična.² Tanzi in Schnuknecht sta razloge za asimetrično rast javnih izdatkov prepoznala v institucionalnih omejitvah. V državah z močnimi omejitvami v obdavčenju in javnih izdatkih so rasli bolj počasi kot v državah brez omejitev (za primer sta navedla zlasti Švico in Japonsko) (Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 1–22). Rast javnih izdatkov v industrializiranih državah v obdobju 1870–1996 kot deleža v BDP prikazujemo v tabeli v prilogi 1 (Tanzi, 2000, str. 6–7).

Javni izdatki v prihodnosti. V zadnjih dveh desetletjih so bili v razvitih državah izvedeni številni poskusi za zmanjšanje davkov in javnih izdatkov, in sicer z dobrimi in slabimi rezultati. Tanzi in Schucknecht sta ugotovila, da so bile pri zmanjševanju javnih izdatkov uspešnejše države, ki so pri zadovoljevanju javnih storitev bolj razvile svojo regulatorno funkcijo, ki pa jo lahko oblikovalci državnih politik bolj razvijejo tudi na bolj razvitih trgih.

Z globalizacijo nastajajo tudi možnosti, da bo država izgubila primat v zagotavljanju nekaterih storitev svojim državljanom. Nastajajo možnosti, da si posamezniki storitve, ki jih je doslej zanje opravljala njihova država, kupijo zaradi boljše kakovosti v drugih državah. To se že dogaja v izobraževanju, zdravstvu in zavarovanju za nekatera tveganja (npr. za življenjsko zavarovanje). Vsi ti argumenti so verjetni razlogi, da bo država v prihodnje vse bolj učinkovita v svojem delovanju in da se bodo javni izdatki (in davki) v prihodnje zmanjševali, ne glede na demografska gibanja, ki so usmerjena – ob obstoječih politikah – k povečevanju javnih izdatkov (Tanzi in Schuknecht, 2000, str. 252–253; Jackson, 2003, str. 25–35).

² V sedemdesetih letih 19. stoletja so imele Švica, Francija in Avstralija najvišjo raven javnih izdatkov v BDP. V zadnjem desetletju imata Avstralija in Švica najnižjo. Velika Britanija je med drugo svetovno vojno in po njej sodila med države z največjimi javnimi izdatki, sredi devetdesetih let so bili ti razmeroma med najnižjimi. Mednarodno primerjalno so najbolj zbujale pozornost spremembe v velikosti javnih izdatkov v Švedski in Norveški, ki sta se, nasprotno, do 2. svetovne vojne uvrščali med države z najnižjo ravniyo javnih izdatkov in v devetdesetih letih dosegli največji delež javnih izdatkov v BDP. Nova Zelandija, Norveška in Irska so prve industrializirane dežele, ki so od poznih osemdesetih let pomembno zmanjševale javne izdatke.

2.3 OSNOVE ZA NAČRTOVANJE ALOKACIJE JAVNIH IZDATKOV

Ekonomska teorija je v pomoč političnemu odločanju, kje naj intervenira država ali katere vrste storitev naj financira in v kakšnem obsegu, razvila uporabo temeljnih ekonomskih načel in iz njih izvedenih strokovnih metod. Tako lahko država s pomočjo *analize pogojev ponudbe in povpraševanja* poišče primerjalne prednosti za odločanje, ali neko storitev zadovoljevati prek tržnega mehanizma ali z javno intervencijo. V pomoč odločanju, kaj financirati pri izpolnjevanju istovrstnih ciljev oskrbe z javnimi storitvami, je bilo razvito *načelo mejne koristnosti*, merjene s *stroškovno uspešnostjo*. To načelo pa se dopolnjuje z načelom *maksimalnih koristi* ali *neto družbenih koristi* od uporabe javnofinančnih sredstev s pomočjo *analize stroškov in koristi*.

Alternativni način za učinkovito razporejanje javnofinančnih sredstev išče osnovo v prednostih, ki jih izrazijo državljani glede posameznih javnih storitev. V ta namen išče in razvija mehanizme za razvoj *kolektivnega sprejemanja odločitev*

Ekonomska načela ter na njihovi podlagi razvite analitične metode in alternativni načini za ugotavljanje prednosti državljanov pri reševanju osnovnega proračunskega problema so komplementarni in strokovno utemeljeni ter pomenijo osnovo za odločanje o uporabi javnofinančnih sredstev (Fozzard, 2001, str. 6).

2.3.1 Analiza primerjalnih prednosti ponudbe javnih in mešanih dobrin ter povpraševanja po njih

Država z alokacijsko funkcijo na splošno zagotavlja oskrbo s tistim blagom in tistimi storitvami, ki jih ni mogoče učinkovito zagotoviti prek tržnega mehanizma ob upoštevanju načela Paretovega optimuma. Ekonomska teorija loči predvsem štiri situacije, ko tržišče ne zagotovi optimalne oskrbe z blagom in storitvami: (1) obstoj javnih dobrin, (2) obstoj dobrin z zunanjimi učinki (eksternalijami), (3) obstoj naravnih monopolov in nepopolne konkurence ter (4) obstoj potrošnikove ignorance ali informacijske asimetrije. V vseh teh primerih se v alokacijo dobrin vključuje država skozi proračunski proces kot politični proces. Teorija o družbenih ali javnih dobrinah pojasnjuje, pri katerih vrstah dobrin naj država intervenira ali opravlja alokacijsko funkcijo, in je prav tako pomembna za ekonomijo javnega sektorja, kot sta teoriji o obnašanju gospodinjstev in podjetij za zasebni sektor (Hackbart in Ramesy, 2002, str. 174).

Vrste storitev (dobrin), ki jih financira država

Čiste javne dobrine (*pure public goods*) opredeljujeta dve značilnosti: *neizključljivost* in *nerivalstvo*. Prva značilnost pomeni, da je dobrina dostopna vsem potrošnikom enako, uporaba ene osebe ne more zmanjšati ponudbe, ki je na razpolago za ostale osebe. Druga značilnost pomeni, da iz uporabe dobrine ni mogoče nikogar izključiti, zato so mejni stroški za vsakega dodatnega potrošnika enaki nič. Ti dve značilnosti preprečujeta, da bi proizvajalci ali dobavitelji takega blaga ali storitev zaračunavali potrošnikom njihovo uporabo, zato jih mora zagotoviti država oz. javni sektor. Vrsta dobrin izpolnjuje le eno od teh dveh značilnosti, zato so imenovane

nečiste javne dobrine. Pogosto se nečiste dobrine lahko zagotavljajo tudi na trgu. Take dobrine so na primer klubske dobrine, ki izpolnjujejo značilnosti nerivalstva in neizključljivosti le do točke, ko postane klub zaseden. Pri teh dobrinah raven družbene učinkovitosti ne ustreza ravni učinkovitosti posameznika, ki ostane zunaj kluba. To daje možnost in spodbudo za tržno oskrbo klubskih dobrin po dogovoru o delitvi stroškov trošenja, prek katerega člani kluba izključijo nečlane. Podobne značilnosti imajo tudi nekatere vrste izobraževalnih in drugih javnih storitev, do katerih mora biti dostop z vidika družbene učinkovitosti omejen. Ko država ugotovi, da bi bilo šolanje nekaterih kadrov nad potrebnim obsegom družbeno neučinkovito, lahko s ciljem omejitve vpisa zaračuna določen delež stroškov oz. šolnino ali pa omeji vpis na šolo z netržnimi ukrepi (npr. s sprejemnimi izpiti).

Mešane dobrine (*mixed goods, collective goods*) so blago ali storitve, ki imajo lastnosti tako javnih kot zasebnih dobrin, saj ob proizvodnji in/ali uporabi ne prinašajo koristi le neposrednemu porabniku, temveč tudi drugim ali celotni družbi. Mešane dobrine lahko prinašajo poleg pozitivnih tudi negativne zunanje učinke (eksternalije). Take dobrine običajno izpolnjujejo pogoje za oskrbo prek tržnega sistema, vendar ne optimalno, zato je potrebna intervencija države. Ker pa so posamezniki za njih pripravljeni plačati le do koristi, ki jih bodo imeli od njih oni sami neposredno, ne pa za koristi, ki jih bodo imeli od njih drugi posamezniki, bodo potrošili manj teh dobrin, kot bi bilo družbeno zaželeno. V takih okoliščinah se država odloči bodisi za neposredno javno oskrbo ali pa za subvencioniranje porabe. Med mešane dobrine s pozitivnimi zunanjimi ali družbenimi učinki sodi posebna skupina dobrin, imenovana *meritorne dobrine* (*merit goods*), ki sicer pretežno služijo posameznikom, vendar obstaja za oskrbo z njimi poseben javni interes. Takšen javni interes obstaja zlasti na področjih izobraževanja, zdravstva in socialnega varstva. Tako npr. države financirajo osnovno in srednje izobraževanje večinoma neposredno, visoko pa deloma, ali pa ga subvencionirajo v različnih oblikah.

Negativni zunanji učinki mešanih dobrin so nasprotni. Tedaj tehta potrošnik samo svojo korist in lahko povzroči družbi z njihovo čezmerno porabo dodatne stroške. Država lahko v takem primeru intervenira tako, da omeji povpraševanje po takih dobrinah z njihovo obdavčitvijo ali z različnimi instrumenti uravnava tako velikost in zmogljivosti takih dejavnosti kot tudi cene njihovih proizvodov ali storitev (Hackbart in Ramesy, 2002, str.175–176).

Potrošnikova ignoranca ali informacijska asimetrija. Država mora intervenirati tudi takrat, ko deluje trg nepopolno, ker se potrošniki ne zavedajo vseh koristi in stroškov, povezanih s potrošnjo nekaterih storitev, ali niso zmožni racionalno odločiti, koliko naj potrošijo. Med take primere uvrščajo tudi izobraževalne storitve, zlasti v manj razvitih državah. Ker imajo stroški izobraževanja naravo investicije, ki prinaša večino koristi šele po njegovem dokončanju ob zaposlitvi, bi lahko v nekaterih okoljih posamezniki ignorirali prihodnje koristi od njega in se odločali za razmeroma nižjo izobrazbo. Drug primer značilne tovrstne intervencije države je področje varovanja okolja. Ker se državljani ali poslovne enote premalo zavedajo posledic onesnaževanja okolja, mora država intervenirati tako, da spodbuja vlaganja v čistilne naprave, regulira ravnanje z odpadki in nevarnimi snovmi, uvaja plačila obveznih dajatev oz. kazni za

onesnaževanje okolja, ki vplivajo na odpravo informacijske asimetrije ali ignoranco poslovnih enot in državljanov (Hackbart in Ramsey, 2002, str. 175-180).

Naravni monopoli in nepopolna konkurenca. Kadar ima tržni proizvajalec monopolni položaj, lahko zaradi delovanja ekonomije obsega vpliva na proizvodjalne cene s spreminjanjem (zniževanjem) ravni obsega proizvodnje, zato so cene v teh primerih višje kot mejni stroški in Paretovemu optimumu ni zadovoljeno. V takih primerih je državna intervencija zaželena, da poveča učinkovitost izrabe proizvodjalnih dejavnikov. Podobno je v primerih nepopolne konkurence, ki prav tako vodi do višjih cen od mejnih stroškov, zato je država upravičena intervenirati tudi v takih primerih. Če država določi cene, enake mejnim stroškom, to lahko vodi k padanju družbene blaginje. Predmet javne regulacije so zato blago in storitve, katerih proizvodnja ima značilnosti naravnih monopolov ali povzroča značilne zunanje učinke (eksternalije).

Koliko naj plača država oz. javni sektor

Raven javnih izdatkov za posamezno vrsto intervencije se mora načelno ujemati s stroški, ki jih ta povzroča za uresničevanje javne koristi. Kadar uporabniki plačajo blago ali storitev do vrednosti zasebne koristi, stroške za javno korist poravnata država. Zasebne koristi različnih socialnih oz. dohodkovnih skupin, ki jim pripadajo posamezniki, so pogosto različne ali odvisne od koristi, ki jim jih prinašajo v pomenu izboljšanja kakovosti njihovega življenja. Ker pa v praksi ni mogoče ugotavljati udeležbe posameznikov v skupnih stroških glede na njihove različne koristi, država določi posameznikom pristojbino na podlagi mejnih stroškov. Na ta način zagotovi vsaj delno kritje celotnih stroškov. Enakost koristi posameznikov, ki pripadajo različnim socialnim skupinam, pa država lahko zagotavlja tudi s subvencijami nižjim dohodkovnim razredom, s čimer že posega v svojo drugo funkcijo – redistribucijo dohodka. Lahko pa država, izhajajoč iz racionalizacije načina, vzpostavlja tudi razlike v kakovosti storitev (Fozzard, 2001, str. 7).

Izbiranje intervencij, prednosti in mehanizmov za intervencije države

Pradhan je, posnemajoč J. M. Keynesa, zapisal, da se mora država/javni sektor osredotočiti na financiranje tistega blaga in tistih storitev, ki jih privatni sektor ne bo zagotovil ali jih bo zagotovil premalo. Delovanje javnega sektorja je treba skušati preprečiti povsod tam, kjer lahko izrine učinkovitejše izvajalce privatnega sektorja (Pradhan, 1996, str. 4). Ocena, kaj naj financira država, se mora opirati na prevladujoče značilnosti ponudbe in povpraševanja po nekem blagu in nekih storitvah. Tržne analize so lahko vodilen, začetni kriterij za odločanje v uresničevanju alokacijske funkcije države. Način dela v zvezi z njimi pa je nujno redukcijski, ker se lahko tržne značilnosti blaga in storitev ocenjujejo samo od primera do primera (Pradhan, 1996, str. 31). Tržne analize lahko na primer kažejo nujnost zagotavljanja javne oskrbe z nekaterimi storitvami ali nekaterim blagom zaradi nezaupanja v zmožnost učinkovitega delovanja privatnega sektorja ob soočenju s tržnimi nepravilnostmi ali naravnimi monopolom, ki pa jih je treba premagati z ustrežno regulacijo. S tržnimi analizami je prav tako treba ugotavljati priložnosti za oskrbo

privatnega sektorja s tistimi storitvami, ki so sicer tradicionalno obravnavane kot domena javnega sektorja. Take analize so odvisne od družbenoekonomskih okoliščin, v katerih deluje država, ker so pogoji za ponudbo in povpraševanje edinstveni v vsakem tržnem gospodarstvu in se v času tudi spreminjajo. Če tržne razmere še niso naklonjene zagotavljanju storitev v privatnem sektorju, država lahko intervenira tako, da spodbuja zadovoljevanje tržnih rešitev. Med take spodbude ali rešitve sodi npr. uvajanje mehanizmov povračila stroškov (cost-recovery mechanisms) za zadovoljevanje storitev prek privatnega sektorja. To omogoča oblikovanje priložnosti, da izvajanje javnih storitev ponudijo učinkovitejši izvajalci privatnega sektorja, ki jih ni ali jih je bolj malo, dokler javni sektor zagotavlja storitve neposredno.

Analize tržnih razmer sicer pomagajo spoznati primerne in neprimerne intervencije javnega sektorja, ne omogočajo pa določati prednostnih med njimi. Če je cilj javne politike zagotoviti njihovo učinkovito razporejanje, mora javni sektor določiti prednostne intervencije na podlagi komparativnih prednosti in pri tem upoštevati opozorila, ki jih je zapisal Pradhan: (a) oskrba s čistimi javnimi dobrinami ima prednost pred mešanimi dobrinami in (b) oskrba z mešanimi dobrinami, ki generirajo pomembne javne zunanje učinke (eksternalije), npr. zdravstvene storitve, ima prednost pred tistimi, ki generirajo bistvene zasebne koristi. Določanje prioritet mora upoštevati zmogljivosti javnega sektorja, tako z vidika finančnih kot človeških dejavnikov. Svetovna banka je leta 1997 v Poročilu o svetovnem razvoju priporočila hierarhijo državnih funkcij za določanje prioritet v državah z izjemno nizko ravni javnih izdatkov in v nerazvitih državah (World Bank, 1997, str. 26–27). Ker se uvršča velika večina funkcij države na srednjo raven, Svetovna banka za to raven ni določila hierarhije, saj bi bila ta preobsežna za koristno usmerjanje v določanju prioritet v razvitih in srednje razvitih državah.

Z analizami ponudbe in povpraševanja ugotovljene primerjalne prednosti države omogočajo razlikovati med primernimi in neprimernimi intervencijami države, vendar same ne določajo primerne razporejanja javnofinančnih sredstev med posamezne vrste javnih storitev. Za reševanje teh vprašanj je v delno pomoč upoštevanje načel mejne koristnosti in neto družbenih koristi javnih izdatkov, kar obravnavamo v nadaljevanju.

2.3.2 Mejna koristnost in stroškovna uspešnost v javnem sektorju

Že v Keyjevem času so razpravljali o možnosti, da bi tudi država pri razporejanju javnofinančnih sredstev iskala ravnovesje med različnimi javnimi storitvami ali intervencijami na način, da bi vsaka dodatna enota, porabljena za zadovoljevanje posamezne javne storitve, prinesla enako mejno korist (marginal utility) skupnosti. Key je videl dva problema, ki sta onemogočala praktično uporabo tega načela. Prvi problem so različni interesi v skupnosti, saj ima npr. za nekatere državljanke večjo korist dodatni izdatek, vložen v cestno infrastrukturo, za druge pa dodatni izdatek, vložen v izgradnjo šol ipd. Premchand je opozoril, da bi različne interese lahko poenotili le, če bi država oz. vlada delovala tako kot možgani skupnosti (Premchand, 1983, str. 44; v Fozzard, 2001, str. 10). Drug problem, ki bi ga morali rešiti in ga je videl že Key, pa bi nastopil, ko bi bilo treba ugotavljati mejno korist za različne ravni javnih izdatkov in mejne koristi alternativne uporabe javnofinančnih sredstev primerjati med seboj, saj za to niso našli

skupnega merila. Največje ovire v poskusih primerjanja različnih koristi so bile v tistem času informacijske omejitve v zbiranju podatkov (Key, 1940, str. 1137–140).

Relativna uspešnost javnih izdatkov (javnih intervencij). Enega izmed prvih poskusov uporabiti načelo mejne koristi v *teoriji* načrtovanja javnih izdatkov je naredil Lewis. Dokazoval je, da se morajo analitiki usmeriti na prirast javnih izdatkov do meje ali točke ravnotežja, pri kateri bo dodatni izdatek za kakršnokoli javno storitev prinesel enak donos. Relativna vrednost tega prirastka je potem lahko ocenjena z vidika njene relativne uspešnosti (relative effectiveness) v doseganju skupnih ciljev. Predpostavljal je, da je naloga politikov določiti te skupne cilje in oceniti relativno uspešnost alternativnega razporejanja javnofinančnih sredstev v doseganju skupnih ciljev. Proračunski načrtovalci bi jim lahko pri tem pomagali z ugotavljanjem uspešnosti javnih izdatkov za različno raven posameznih aktivnosti/storitev. Lewis je predlagal, da bi problem skupnega merila mejne koristi nadomestili s pojmom *relativne uspešnosti* v zvezi s *skupnimi cilji* celotnih javnih izdatkov (Lewis, 1952, str. 42–54). Njegovemu predlogu so očitali pomanjkljivosti. Najprej pri ugotavljanju osnove, na podlagi katere bi ocenili relativno uspešnost, saj je Lewis izhajal iz iskanja eksplicitnih povezav med stroški (izdatki) in storitvami (output), in ne iz povezav med izdatki (stroški) ter učinki/koristmi (outcome) storitev za družbeno skupnost. Drug očitek njegovemu predlogu je bila nezmožnost, da bi lahko politiki določili skupne cilje pri uresničevanju različnih državnih politik. Čeprav so bili narejeni poskusi, da bi razvili široko medsektorsko aplikacijo načela relativne uspešnosti, so bili ti bolj uspešni, če so se omejili na ocenjevanje alternativnega razporejanja javnofinančnih sredstev v podporo enemu samemu političnemu cilju (Fozzard, 2001, str. 10).

Merjenje stroškovne uspešnosti. Pri merjenju stroškovne uspešnosti (cost effectiveness) se presojajo stroški (input), potrebni za doseganje istih ciljev javnih storitev, ki pa jih je mogoče doseči na različne načine. Stroškovna uspešnost se meri s stroški na enoto storitve/aktivnosti (output) ali s stroški na enoto koristi/učinkov (outcome), ki jo (jih) ta storitev prinaša družbeni skupnosti (vključno z gospodarstvom). Merjenje stroškovne uspešnosti na enoto storitve je lažje kot na enoto koristi od nje/njenih učinkov. Razmerja med storitvijo (output) in stroški (izdatki) so namreč neposredna ter časovno in kvantitativno lažje ugotovljiva kot razmerja med stroški in koristmi od storitev, saj le-te običajno nastajajo s časovno zamudo, nanje pa vplivajo tudi zunanji dejavniki. S teoretičnega izhodišča je načelna slabost merjenja stroškovne uspešnosti, da ne kaže družbene funkcije koristnosti kot merila relativne koristnosti za različne člane družbe. Predpostavlja se, da so koristi/učinki (outcome), merjeni z izbranimi merili ali kazalci (indikatorji), enako zaželeni pri vseh. Merjenje stroškovne uspešnosti je poleg tega usmerjeno samo na koristi/učinke, izhajajoče neposredno iz javne storitve/intervencije, ne da bi upoštevali eksternalije, to je posredne koristi ali stroške, ki jih povzroči posamezna javna storitev ali intervencija drugim. Merjenje stroškovne uspešnosti je zato ustrezna podlaga le pri odločanju o razporejanju javnofinančnih sredstev za programe/storitve ali intervencije države, ki služijo uresničevanju ciljev posameznih politik. Tako npr. ni mogoče primerjati med seboj stroškovne uspešnosti javnofinančnih sredstev, razporejenih za zmanjšanje obolevnosti in umrljivosti, s tistimi za izboljšanje pismenosti. Problem, kako tehtati ali primerjati med seboj relativne stroške,

ki prispevajo k ciljem različnih politik, ostane nerešen, ker ni skupne(ga) podlage (imenovalca) za primerjavo relativne vrednosti alternativnih ciljev.

Narejeni so bili tudi poskusi določitve skupnega imenovalca za primerjavo relativne uspešnosti alternativne sektorske alokacije javnofinančnih sredstev. Ferroni in Kanbur sta npr. nameravala oblikovati odločitveno orodje, ki bi dovoljevalo ocenjevanje oportunitetnih stroškov lajšanja revščine v alokaciji mejnega dolarja v različne sektorje ali programe (Ferroni in Kanbur, 1990, str. 1; v Fozzard, 2001, str. 11). Predpostavljala sta, da bi bilo mogoče ocenjevati relativne stroške uspešnosti alternativne alokacije javnofinančnih sredstev v izboljšanje življenjske ravni revnih s tristopenjsko analizo: (1) z merjenjem vpliva vsake posamezne sestavine življenjskega standarda (kot so zdravje, pismenost ali dohodek) v družbenem vrednotenju življenjskega standarda; (2) z merjenjem povezav med javnimi izdatki (stroški) in sestavinami življenjskega standarda, predvsem s stroškovno uspešnostjo povečanja enote življenjskega standarda, ter (3) z ocenjevanjem deleža javnih izdatkov, ki doseže revno prebivalstvo. Poskus oblikovanja takega odločitvenega orodja je spremljalo več problemov. Osnovni problem je bil skupni imenovalec za družbeno vrednotenje življenjskega standarda, saj je tehtanje različnih sestavin življenjskega standarda odvisno od relativnih preferenc posameznikov; pri iskanju skupnega imenovalca bi morali zato analitiki ignorirati razlike v relativnih preferencah različnih socialnih skupin. Probleme je predstavljalo tudi modeliranje razmerij med javnimi izdatki in učinki/koristmi (*outcome*) za posamezno sestavino življenjskega standarda, iz razlogov, ki smo jih deloma že omenili. Posamezna sestavina življenjskega standarda ima namreč lahko istočasno vpliv na druge sestavine življenjskega standarda, vplivajo pa tudi zunanji dejavniki in učinki/koristi nastajajo tudi z zamudo, zato v takih analizah razmerja med javnimi izdatki in njihovimi učinki/koristmi od njih postajajo nejasna (Fozzard, 2001, str. 11).

Relativna uspešnost javnih izdatkov v degradirani obliki. Zaradi navedenih problemov analitiki v praksi ne ocenjujejo relativne stroškovne uspešnosti alternativne medsektorske alokacije; namesto tega ugotavljajo relativno uspešnost javnih izdatkov med sektorji v *degradirani obliki*. Ocenjujejo, v kakšni meri javni izdatki za posamezen program/posamezno storitev dosegajo cilje pričakovanih učinkov oz. koristi od posamezne državne politike (Fozzard, 2001, str. 12). Strokovne metode merjenja relativne stroškovne uspešnosti se tako razvijajo in uporabljajo v pomoč oceniti izbire med programi za doseganje ciljev posameznih javnih politik.

2.3.3 Alokativna učinkovitost ter vrednotenje stroškov in koristi

Načelno bi bilo mogoče problem razlik v funkcijah koristi posameznikov od javnih storitev reševati tudi z uporabo normativnega načela Paretovega optimuma. V skladu s tem načelom bi razporeditev javnofinančnih sredstev za zadovoljevanje posameznih javnih storitev opredelili za optimalno ali alokativno učinkovito pod pogojem, da bi prinesla korist najmanj enemu posamezniku, ne da bi se koristi drugega zaradi tega zmanjšale. Imeli bi samo zmagovalce. Dosledna uporaba tega kriterija pa bi bila v praksi težko izvedljiva ali največkrat neizvedljiva, saj je nemogoče identificirati vse zmagovalce in vse izgubarje; slednji bi poudarjali svoje izgube

ter obseg in sestava javnih storitev/intervencij bi bili, v skladu s tem kriterijem, močno omejeni.³ Za uporabnejši kriterij merjenja družbenih koristi (blaginje) se zato šteje *Hicks-Kaldorjev kriterij*, po katerem so sprejemljive vse tiste državne intervencije, pri katerih je korist od javnih storitev, ki jo prejme katerikoli posameznik, večja od koristi, ki jo drugi izgubijo, ker se tako ustvarja neto družbena korist in načelno zmagovalci lahko izgubarjem nadomestijo njihove stroške ali izgubljeni dohodek (za kar niso potrebni dejanski denarni transferji). Po tem kriteriju se državna intervencija lahko obravnava kot učinkovita tudi tedaj, ko se korist za posameznike z razporeditvijo javnofinančnih sredstev za drug namen ali storitev zmanjša, če s tem nastanejo za družbo neto koristi. Izhajajoč iz teh predpostavk se lahko odločitve pri razporejanju javnofinančnih sredstev med različne vrste javnih storitev opirajo na ugotavljanje neto koristi s pomočjo analize stroškov in koristi (Fozzard, 2001, str.13).

Analiza stroškov in koristi. V načelu je mogoče tako kot v privatnem sektorju tudi v javnem sektorju pri številnih intervencijah ali storitvah države (programih/projektih) ugotavljati in vrednotiti stroške in koristi v zvezi z njimi, tudi tiste, ki nastajajo posredno (posredne koristi in stroški npr. pri državni gradnji avtocest nastajajo v proizvodnji gradbenih materialov) (Boardman et al., 2000, 2–46). V praksi pa se pri uporabi te analize lahko pojavijo omejitve v ugotavljanju obsega vplivov, izključeni ali zanemarjeni so lahko posredni vplivi (eksternalije). Pri merjenju stroškov in koristi v zvezi z različnimi javnimi storitvi obstaja problem skupnega imenovalca. Za ocenjevanje relativne prednosti javnih storitev se uporablja kot skupni imenovalec (denominator) denarna vrednost. Koristi od javnih intervencij v proizvodjalnih sektorjih, kot sta kmetijstvo in industrija, je mogoče meriti preprosto s povečanjem proizvodnje in ovrednotiti na osnovi tržnih cen povsod tam, kjer učinkovito deluje tržni mehanizem. Kjer delovanje državne politike ali lokalnih trgov povzroča različne anomalije, ki izhajajo iz monopolov, administrativnih cen ali davkov, pa ekonomisti za merjenje uporabljajo ustrezne mejne cene (border prices). Problemi skupnega imenovalca nastajajo pri merjenju koristi od storitev na področjih izobraževanja, zdravstva, kulture, varstva okolja, obrambe idr., saj za merjenje vrednosti samih storitev (output) in učinkov/koristi (outcome) ni ustreznih tržnih vrednosti. Gre npr. za vprašanja, kako meriti koristi, ki izhajajo iz zmanjševanja umrljivosti ali stroškov za varovanje okolja. Ekonomisti iščejo rešitve takih problemov v uporabi nadomestnih cen (shadow prices), ki pomenijo oportunitetne stroške posamezne javne storitve, npr. vrednotenje izgube človeških življenj z ocenjenim izgubljenim dohodkom itd. (Cullins in Jones, 1998, str. 137–142). Vse te metode pa imajo svoje pomanjkljivosti. Vrednotenje neoprijemljivih stroškov in koristi (intangible costs - benefits) – kot so človeško življenje, človekove pravice, varovanje okolja – ima etične, kulturne in druge razsežnosti, ki so subjektivni kriteriji.

Sedanje ali diskontirane vrednosti neto družbene koristi ali družbena stopnja donosnosti se ocenjujejo upoštevaje koristi in stroške skozi celotno življenjsko dobo javne intervencije. Za oceno upravičenosti projekta je ključna določitev diskontne stopnje: visoka stopnja zmanjša denarni tok koristi. Velike projekte lahko 'kaznujejo' veliki začetni stroški (naložbe) in odložljive

³ Z normativno teorijo sta poskušala poiskati rešitve za Pareto optimum v alokaciji javnih dobrin ekonomista E. Lindhal (1919) in P. Samuelson (1955), vendar nista našla mehanizma, ki bi omogočal uresničevati njune teoretične predpostavke (Stanovnik, 1998, str. 10-19)

koristi, npr. pri zaščiti okolja. Diskontna stopnja naj bi idealno kazala tudi družbene časovne preference, to je merilo odloženih ali medgeneracijskih stroškov in koristi. Vendar se tako v teoriji kot praksi dovoljuje poenostavitev ocenjevanja družbene stopnje donosnosti, tako da investitorji lahko sledijo vsaki izvedljivi naložbi, ki ima stopnjo donosa višjo od dolgoročne stopnje obresti pri zadolževanju. Zato se v praksi diskontna stopnja najpogosteje opira kar na napovedi dolgoročne obrestne mere, prilagojene tveganjem in oportunitetnim stroškom privatnih investicij.

Ocenjevanje porazdelitve stroškov in koristi (distribucijskega vpliva). Težave nastajajo pri ocenjevanju porazdelitve stroškov in koristi v zvezi s posameznimi javnimi storitvami, saj metoda ne razlikuje med zasebnimi in javnimi stroški in koristmi niti ne upošteva porazdelitve stroškov in koristi med socialne skupine. Analiza stroškov in koristi lahko označuje upravičenost posameznih intervencij na podlagi njihovega družbenega donosa, njena pomanjkljivost pa se pokaže, ko gre za določanje velikosti ali razmerja med javnimi in zasebnimi koristmi (slednje naj financirajo posamezniki). Tako so lahko npr. zasebne koristi ali donosi od izobraževanja, zlasti terciarnega, za določene skupine ali določeno okolje pomembno višji kot družbeni donosi, kar narekuje državi zmanjšanje vloge javnih subvencij za take storitve. Neto družbena vrednost lahko tudi skriva neustrezno porazdelitev koristi: majhno število državljanov lahko uživa pomembne koristi, ki jih prek splošnih davkov financira večina državljanov. V takih primerih se lahko rezultati analize korigirajo z uporabo distribucijskih uteži po posameznih socialnih skupinah, npr. s tehtanjem stroškov in koristi, ki pripadejo posameznim skupinam sorazmerno z njihovim deležem v nacionalni zaposlenosti in dohodku. Upoštevati pa je treba, da se tudi uteži določajo v veliki meri arbitrarno.

Obseg uporabe. Analiza stroškov in koristi se uporablja v analizah posameznih projektov, še posebno pri ocenjevanju investicijskih (naložbenih) projektov. Vendar je lahko celo na ravni projektov ovrednotenje (vrednost) rezultatov kompromis nepopolnega zajetja koristi od projekta in subjektivne narave vrednotenja. Tako ni nenavadno, da različni analitiki različno ovrednotijo iste projekte. Ob upoštevanju omejitev negotovosti v zvezi z vrednotenjem je metoda najbolj koristna pri odločanju med tistimi intervencijami države, ki so nedvomno sposobne preživetja, in tistimi, ki niso, ter pri določanju prioritet alternativnih projektov s podobnimi značilnostmi. Izbire ali prioritete morajo biti dane tistim intervencijam države, ki prinašajo največjo neto sedanjo vrednost (Fozzard, 2001, str. 14).

Metoda je nepraktična kot orodje za sprejemanje odločitev o razporejanju javnofinančnih sredstev med različne sektorje ali programe. Problem vrednotenja je zlasti pri tistih stroških in koristih, ki jih ni mogoče izmeriti s tržnimi cenami ali pri katerih tržne cene ne odražajo natančno družbenih stroškov, saj bi lahko imele razlike v vrednotenju različnih koristi (kot je npr. zmanjševanje umrljivosti in povečevanje pismenosti) pomemben vpliv na merjenje relativnih donosov takih intervencij. Problemi merjenja nastajajo tudi pri obravnavanju splošnih političnih vprašanj (npr. alternativna primerjava strategije za zmanjšanje kriminala s strategijo za povečanje izobraževanja) ali primerjavi med sektorji, kjer široka vrsta opcij s kompleksnim vplivom onemogoča sistematične in vseobsežne analize. Ob teh analitičnih in informacijskih

omejitvah ima uporaba analize stroškov in koristi pri odločanju o alokaciji javnofinančnih sredstev težnjo zmanjševanja od spodaj navzgor. Na višjih ravneh se lahko uporabi le kot približno merjenje stroškov in koristi, temelječe na vrednotenju ozkega niza neposrednih koristi (Pradhan, 1996, str. 96).

2.3.4 Ugotavljanje preferenc državljanov do javnih storitev

Drug možen način za usmerjanje v optimalno razporejanje (alokacijo) javnofinančnih sredstev je - ob strokovni metodi merjenja stroškov in koristi - razkrivanje dejanskih preferenc državljanov do javnih storitev. V načelu so preference ekonomsko racionalnih državljanov skladne z njihovo funkcijo koristnosti. Vse, kar je potrebno, je mehanizem, s katerim se preference odkrijejo in združijo (agregirajo). Ko državljani izbirajo tržno blago, je tak mehanizem cenovni mehanizem, ki ga določa delovanje sil ponudbe in povpraševanja. Ker ta rešitev ni neposredno uporabljiva v javnem sektorju, se preference državljanov do posameznih vrst javnih izdatkov lahko razkrijejo (1) z odločitvami volivcev o programih posameznih političnih strank in (2) z neposrednim ugotavljanjem preferenc pri državljanih, ki ima lahko različne oblike.

Kolektivno sprejemanje odločitev prek volilnega sistema. Musgrave je videl najboljšo rešitev za določanje preferenc državljanov do posameznih vrst javnih storitev kot tudi za njihovo združevanje v volilnem sistemu. Predpostavljal je, da lahko rezultati volitev, zlasti večinskih (npr. volilni sistem ZDA), najbolje razkrivajo preference posameznikov in hkrati zagotovijo agregatne podatke (Musgrave in Musgrave, 1989, str. 87–110). Vendar njegova stališča niso dobila splošne podpore, saj težave izhajajo iz oblikovanja primerne volilnega mehanizma. Tako je Arrow v delu Impossibility Theorem ugotovil, da so vsi volilni mehanizmi (vključno z večinskim sistemom) nepopolni, saj so nezmožni zadovoljiti sprejemljive pogoje za alokacijo, vključno z racionalnostjo in enakostjo (Cullis in Jones, 1998, str. 76–77). Čeprav ima večinski volilni sistem prednosti pred drugimi sistemi, pa postopek večinskega glasovanja ne poraja možnih Paretovih učinkov ali optimalne družbene učinkovitosti. Večina volivcev lahko soglaša s politikami, na podlagi katerih se prerazporedijo javnofinančna sredstva od manjšine k večini, in to ne glede na vpliv na družbeno učinkovitost. Ta tiranija večine lahko vodi k neenakosti in neučinkoviti v alokaciji javnofinančnih sredstev. Vodi lahko tudi k višji ravni javnih izdatkov, kot bi bilo za gospodarstvo želeno, saj se tudi manjšina pridruži porabi takih javnih storitev. Edini način, kako se temu izogniti, je ureditev, ki ščiti individualne pravice. Vloga politikov v zaščiti interesov manjšine je zato bistvena za doseganje zelenih učinkov javnih izdatkov (Fozzard, 2001, str. 17).

Neposredno posvetovanje z državljani. Preference posameznikov do nekaterih javnih storitev je mogoče spoznati tudi s pomočjo različnih oblik sodelovanja ali neposrednega posvetovanja z državljani. Iz teoretičnega izhodišča zagotavlja ta vrsta neposrednega posvetovanja bolj točen odsev državljskih preferenc tedaj, ko je število upravičencev do nekaterih javnih storitev majhno in je delež stroškov (soudležba), ki ga nosi državljan, razmeroma velik, tako so anomalije v povpraševanju pogosto razkrite in je tudi njim prilagojena ponudba. Nasprotno je v primerih, ko je število upravičencev do javnih storitev veliko, saj je delež stroškov, ki ga krije

posameznik, minimalen in so zato tudi možnosti za razkritje anomalij manjše. V takih primerih poskušajo posamezniki uporabljati storitve, ne da bi prispevali k stroškom v zvezi z njimi (Cullis in Jones, 1998, str. 66). Neposredno posvetovanje lahko zagotavlja s praktičnega vidika le delni vpogled v posameznikove preference, in sicer za omejen obseg posameznikovih alternativ. Neposredna posvetovanja so tako manj učinkovito sredstvo pri razkrivanju resničnih preferenc državljanov, ko je do oskrbe s posameznimi javnimi dobrinami upravičena večina državljanov (Fozzard, 2001, str. 15).

Vendar praksa v nekaterih razvitih državah kaže, da državljani oblikujejo notranje konsistentne preference, ki lahko v načelu zagotavljajo nekatere smernice oblikovalcem državnih politik. Informacije iz anket in drugih raziskovanj lahko zagotavljajo informacije v zvezi s preferencami, ki se nanašajo na posamezne dohodkovne skupine in zagotavljajo osnovo za oblikovanje krivulje povpraševanja pri primerni ravni javnih izdatkov. Že od leta 1989 različni avtorji poročajo, da politiki v ZDA in vse bolj tudi v Veliki Britaniji pa tudi v drugih državah OECD dejansko uporabljajo ankete, vedenjske raziskave in usmeritve nekaterih skupin kot sredstvo za zbiranje informacij o državljanskih preferencah. Sodelovanje z zainteresiranimi deležniki ali državljani je postalo osrednja točka razvoja javnega upravljanja v zadnjem desetletju v državah, ki so v osemdesetih letih izvedle celovite reforme javnega sektorja (glej točko 4.2). Še posebej ga npr. spodbuja sedanja laburistična vlada Velike Britanije; sodelovanje z javnostjo pri odločanju o alokaciji omejenih javnofinančnih sredstev vidi kot odločilno zlasti na lokalni ravni. Posvetovanje z javnostjo pri zadovoljevanju nekaterih storitev na lokalni ravni je predpisano z zakonom in uvedeno kot nadomestek za vse manjšo udeležbo na lokalnih volitvah, ki je v preteklih letih padla že pod 35 %.

Neposredne posvetovalne metode so raznovrstne. Poleg anket poznajo državljanske forume, državljanske porote, konference o soglasju. Državljanske porote npr. privabljajo manjše skupine ljudi za proučevanje dokazov strokovnjakov o rešitvah za specifična vprašanja oskrbe z javnimi storitvami. Porote se uporabljajo v ZDA in tudi Nemčiji na lokalnih ravneh že nekaj let. V Veliki Britaniji so razširjene zlasti na področju zdravstva in na lokalni ravni. Pri posvetovanjih s posameznimi državljani v lokalni skupnosti se uporabljajo interaktivne informacijske in komunikacijske tehnologije. Vse več izvoljenih lokalnih oblasti uporablja ali sporočilne odbore ali neposredne razprave z oblikovalci politik ter se prek njih z javnostjo posvetuje o proračunskih odločitvah. O nekaterih vprašanjih, kot je raven lokalnih davkov, organizirajo tudi referendum (Martin S., 2003, str. 189–201).

V večini razvitih držav (članic OECD) ugotavljanje preference državljanov do posameznih vrst javnih storitev in ravni njihovega zadovoljevanja prek volilnega sistema vse bolj dopolnjujejo z neposrednimi posvetovanji in kolektivnim odločanjem, ki deluje v širšem javnem interesu (Gramberger, 2001, str. 1-10).

3. NAČINI NAČRTOVANJA JAVNIH IZDATKOV, RAZVITI V PRETEKLIH OBDOBJIH

V prejšnjem delu obravnavana ekonomska načela in iz njih izvedene strokovne metode kot tudi ugotavljanje preference državljanov so koristen vodič pri odločanju o sestavi in obsegu javnih izdatkov, ne zagotavljajo pa končnih rešitev osnovnega proračunskega problema. Javnofinančna sredstva se namreč razporejajo skozi proces odločanja, v katerem sodelujejo različne institucije, vsaka od njih pa zastopa svoje interese. Od medsebojnega vplivanja teh institucij je bistveno odvisna učinkovitost razporejanja javnofinančnih sredstev. Že na samem začetku systemskega urejanja sestavljanja proračuna ali načrtovanja javnih izdatkov so bili narejeni poskusi strukturirati institucionalni okvir proračunskega procesa – oblikovan je bil upravni ali administrativni način načrtovanja javnih izdatkov (obravnavamo ga v točki 3.1). Kasneje je bila pozornost usmerjena na proces odločanja s prizadevanjem, da se vanj vgradi stroga strokovna uporaba analitičnih metod – razviti so bili t. i. racionalistični načini načrtovanja javnih izdatkov (obravnavamo jih v točkah 3.2 in 3.3). Vsi ti načini načrtovanja so bili normativni in so imeli pomemben vpliv na oblikovanje proračunskih pravil (institucij) in standardov dobre prakse. Vendar se je praksa vedno odmikala od idealov. Kritiki teh načinov so – misleč da izhajajo iz pravilnega razumevanja dejanskega delovanja proračunskih procesov – videli ključni dejavnik sprejemanja proračunskih odločitev v uresničevanju natančno opredeljenih vlog proračunskih institucij, in to predvsem v načinu načrtovanja vsakoletnega prirastka javnih izdatkov (obravnavamo ga v točki 3.4). Ker so si rešitve teh načinov načrtovanja javnih izdatkov sledile komulativno in so relevantne za razumevanje sodobnega načina načrtovanja javnih izdatkov – *k rezultatom usmerjenega proračuna* – najprej proučujemo njihove značilnosti ter prednosti in slabosti.

3.1 KLASIČNI UPRAVNI NAČIN NAČRTOVANJA JAVNIH IZDATKOV

3.1.1 Značilnosti sestavljanja in izvrševanja proračuna

Proračunski sistem, iz katerega izhajajo tudi današnje ureditve načrtovanja javnih izdatkov, je bil razvit v poznem 19. in zgodnjem 20. stoletju kot orodje zakonodajne oblasti za nadzor nad uporabo javnofinančnih sredstev. Vloge v oblikovanju in odobritvi načrta javnih izdatkov kot tudi v njegovem izvrševanju so bile jasno razmejene med finančnega ministra, resorne ministre, svet ministrov (vlado), parlament in vrhovnega revizorja. Njihove pristojnosti in odgovornosti so bile na splošno natančno urejene z zakoni, dopolnjenimi z izčrpnimi pravili in postopki v upravnih predpisih. Na začetku je bila odgovornost za odločanje o razporeditvi javnofinančnih sredstev za financiranje delovanja države dodeljena izključno politikom v vladi in zakonodajni veji oblasti, kasneje je bila deloma prenesena še na uradnike znotraj ministrstva za finance; dodeljena jim je bila naloga svetovanja ministrom, odločitve pa so dokončno še vedno sprejemali ministri. Ministri so zakonodajni oblasti odgovarjali za uporabo javnofinančnih sredstev skladno z načrtom javnih izdatkov, odobrenim z letnim proračunom, pa tudi za skladnost izvrševanja

proračuna s predpisanimi upravnimi postopki, za katerega dnevno izvrševanje je bila ministrom odgovorna državna uprava (administracija).

Izkazovanje javnih izdatkov. Najpogostejša oblika proračuna je bila tista, v kateri so bili javni izdatki strukturirani po ministrstvih ali področjih delovanja države (izobraževanje, zdravstvo, obramba, promet itd.); znotraj njih so bili razdeljeni na organizacijske enote države, njim pa so bile podrobno načrtovane pravice uporabe (appropriations) in določeni njihovi zgornji letni limiti. Vrstične postavke so pogosto podrobno določale, koliko denarja ali izdatkov lahko posamezni proračunski porabnik ali njemu podrejena enota porabi za posamezne prvine svojega delovanja ali stroške, kot so stroški zaposlenih (plače, pripadajoče bonitete), materialni stroški, storitve, najemnine ipd., kot tudi za izdatke za investicije (naložbe) – od tod tudi najpogostejše uporabljen pojem za klasični upravni način sestavljanja proračuna v angl. literaturi: *line-item budgeting* ali *proračun vrstičnih postavk*.

Proračunski proces. Načrtovanje javnih izdatkov je potekalo decentralizirano in se je začelo pri državnih osebkih, t. j. proračunskih porabnikih, ki so vsako leto pripravili odprte zahteve za financiranje aktivnosti/storitev v svoji pristojnosti. Zahtevki za prihodnjo porabo so bili običajno predmet pogajanj s finančnim ministrom. Ta je lahko predloge spremenil tudi samostojno predvsem s ciljem preprečevanja negospodarnosti ali izgub javnofinančnih sredstev, ne pa tudi s ciljem zagotavljanja skladnosti z vladno politiko, saj je bila ta v pristojnosti resornih ministrstev oz. vlade kot celote. V največjem delu je bila predvidena kontinuiteta v uresničevanju funkcij javnega sektorja in s tem stabilnost v razporejanju javnih izdatkov za posamezne namene. Izhodišče načrta javnih izdatkov za prihodnje proračunsko leto so bili podatki o načrtovanih in dejanskih izdatkih za predhodno leto. Pozornost pri načrtovanju izdatkov je bila usmerjena le v nove naloge/storitve države in v povečanje obstoječih. Finančni minister je konsolidiran predlog proračuna po ministrstvih (resorjih) predložil v obravnavo in sprejetje vladi, ta pa v obravnavo in odobritev zakonodajni oblasti. S časovnega vidika je bil proračun načrtovan za eno leto, kar je zakonodajni oblasti omogočalo redno časovno preverjanje skladnosti načrtovanih prejemkov in izdatkov z uresničeni. Minister za finance je bil običajno pooblaščen med letom opraviti tudi določen obseg prerazporeditev načrtovanih izdatkov, in sicer v okviru omejitev, ki jih je vnaprej določila zakonodajna oblast, in v primerih, ko je bilo to nujno, ker so bili uresničeni prejemki nižji od načrtovanih ali pa uresničeni izdatki nižji od načrtovanih. Večje spremembe pa je morala ponovno odobriti zakonodajna oblast s spremembo načrta javnih izdatkov prek t. i. rebalansa proračuna. Pravilnost izvrševanja proračuna je izvršna oblast zagotavljala z zunanjim predhodnim (ex ante) nadzornim mehanizmom preverjanja javnih izdatkov po podrobnih vrstičnih postavkah v centralnem vladnem organu oz. ministrstvu za finance. Načrtovanje javnih prejemkov in izdatkov (budgeting) in računovodstvo (budget accounting) sta bila zasnovana na denarnih tokovih (Fozzard, 2001, str. 23-25 in Jones&Pendlebury, 2000, str. 60-63).

Oblikovanje proračunskih odločitev. Sprejemanje odločitev o razporejanju javnofinančnih sredstev je bilo domena politične presoje, skladno s preferencami, ki so jih izrazili državljani do političnih programov vladajočih strank. Dokler je veljala ureditev uravnoteženega proračuna, je bil ta način razporejanja celotnih javnih izdatkov strog. Upravni način je predpostavljal

sprejemanje odločitev v javnem interesu, čeprav so imeli oblikovalci proračunov le malo orodij v podporo tem nalogam ali, kot je zapisal že Key, *delujejo bolj na podlagi impresionistične presoje ali na elementarnem kalkuliranju stroškov, ali morda na ugotovitvah upravnih pregledov* (Key, 1940, str. 1139).

3.1.2 Prednosti in slabosti

Institucionalna zgradba klasičnega upravnega načrtovanja javnih izdatkov se še danes šteje kot idealna. Klasični upravni proračun je pomembno prispeval k razvoju zunanjega (centralnega) kontroliranja javnih izdatkov posameznih proračunskih uporabnikov, kar je še posebej pomembno za obvladovanje celotnega obsega javnih izdatkov, za preprečevanje fiskalnih pritiskov, za strukturna prilagajanja javnih izdatkov ali iz političnih razlogov (Fozzard, 2001, str. 25). Glavni očitek klasičnemu upravnemu načinu sestavljanja proračuna je, da je z njim – prek samega nadzora izdatkov za pridobitev prvin (kadrov, materiala, opreme, prostorov), potrebnih za izvajanje javnih storitev – pogosto težko preverjati resničen namen uporabe sredstev in nemogoče meriti dosežke v izpolnjevanju ciljev izvajanja javnih storitev (Jones in Pendlebury, 2000, str. 77). V odgovor na očitne pomanjkljivosti so bili razviti v šestdesetih in sedemdesetih letih t. i. racionalistični načini načrtovanja javnih izdatkov, ki pa se niso uveljavili kot sistemski (stalen) način načrtovanja javnih izdatkov.

3.2 NAČRTOVANJE JAVNIH IZDATKOV NA PODLAGI NAČRTOVANJA PROGRAMOV

Konec petdesetih let, ko so začele države prevzemati aktivnejšo vlogo v socialnem in ekonomskem razvoju ter so začeli državni/javni izdatki bujno rasti (glej točko 2.2), so nastopili tudi zagovorniki proračunskih reform, ki so dokazovali, da je treba pri odločanju o razporejanju javnofinančnih sredstev zagotoviti strogo strokoven ali racionalističen način (*rationalist approach*). V nasprotju s klasičnim upravnim načinom, pri katerem je bilo oblikovanje politik izključna domena politikov, so se sedaj v definiranje ciljev politik ali ciljev izvajanja storitev države vključili strokovnjaki skozi proces analize družbenih problemov. Ko so bili cilji določeni, so strokovnjaki iskali primerna sredstva za njihovo doseganje z alternativnimi strategijami, kar je vodilo do vrste možnih rešitev. Za izbor prednostnih rešitev (opcij) in oceno njihove izvedljivosti so uporabljali določene kriterije ali kazalce, dosežke so naknadno analizirali.

3.2.1 Značilnosti načrtovanja javnih izdatkov na podlagi načrtovanja programov (*Planning, Programming and Budgeting System*)

Okvir načrtovanja. Država je strukturirala svoje naloge ali aktivnosti v programe, ki so imeli namen doseči določene cilje v izvajanju javnih storitev. Načrtovanje izdatkov po proračunskih programih (program budgeting) so v najbolj izpopolnjeni obliki uvedli sredi šestdesetih let v ZDA pod znanim imenom Planning, Programming and Budgeting System, PPBS. V PPBS je bilo treba javnofinančna sredstva razporediti med programe na podlagi njihovega pričakovanega

prispevka k uresničevanju posameznih državnih politik. Razporeditev javnofinančnih sredstev na programe je bilo treba načrtovati za večletno obdobje, skladno s cilji politik, za katerih uresničevanje so bili oblikovani. Razporejanje javnofinančnih sredstev po programih se je vsako leto popravljalo, upoštevajoč dosežene rezultate, ugotovljene z nadziranjem in vrednotenjem izpolnjevanja programov v preteklem letu (Premchand, 1983, str. 323–327).

PPBS je v ZDA leta 1961 najprej uvedlo ministrstvo za obrambo in nato ministrstvo za kmetijstvo. Leta 1965, ko je ZDA vodil predsednik Johnson, je bil PPBS razširjen na vsa ministrstva. Konec šestdesetih in v zgodnjih sedemdesetih je bil PPBS zelo moden. Uveden ali vsaj preizkušen je bil v številnih zveznih državah in lokalnih vladah, tako v ZDA kot v Veliki Britaniji in Avstraliji. PPBS je bil videti kot rešitev za probleme, povzročene s tradicionalnim načrtovanjem podrobnih postavk javnih izdatkov. Z jasnim ugotavljanjem ciljev programov in načrtovanjem javnofinančnih sredstev za njihovo uresničevanje je bilo vzpostavljeno pogonsko kolesje za doseganje ciljev državnih politik, kar je omogočalo izboljševati uspešnost in učinkovitost javnih izdatkov (Jones in Pendlebury, 2000, str. 79). V Veliki Britaniji je nekdanji član britanskega parlamenta takole definiral načrtovanje programov: »... je sistem planiranja, v katerem so javni izdatki prikazani na način, ki jih povezuje z glavnimi cilji državnih politik in pri katerem so analize izpeljane na podlagi stroškov in koristi alternativnih poti do teh ciljev« (Rose, 2003, str. 8). Velika Britanija je PPBS začela uvajati v ministrstvu za obrambo pod naslovom *functional costing* v letu 1963, v letu 1970 je bil PPBS uporabljen v ministrstvu za izobraževanje.

V PPBS se je sprejemanje odločitev pri razporejanju javnofinančnih sredstev med različne državne programe opiralo na analitične kvantitativne metode, v nasprotju z napol arbitrarno in večinoma politično naravo odločitev, ki je prevladovala pri načrtovanju podrobnih postavk javnih izdatkov. Največ se je uporabljala analiza stroškov in koristi, čeprav so analitiki spodbujali tudi uporabo metod, izhajajočih iz operacijskih raziskav, kot so linearno programiranje, sistemska analiza in odločitvena teorija. Kvantitativne metode so bile bistvene, saj so procesi uporabljali velikanski obseg informacij, generiranih pri pripravi proračuna, ocenjevanju, nadziranju in ovrednotenju programov. Čeprav so dokončne odgovornosti in pooblastila nad odločitvami pripadali političnemu področju, so zagovorniki PPBS dokazovali, da je omogočal strokovnjakom »razjasniti in artikulirati cilje državnega/javnega sektorja in predlagati alternativne družbene politike in posledično premakniti oblikovanje odločitev bliže nekaterim teoretičnim družbenim ustreznostim in optimalnemu položaju« (Fozzard, 2001, str. 26).

Glavne značilnosti postopka načrtovanja proračuna. Izhodiščna točka tega procesa je bila čim bolj natančna določitev splošnih in določenih ciljev enote sestavljanja proračuna. Temu sta sledili proučevanje in ovrednotenje vseh možnih (alternativnih) programov za doseganje teh ciljev. Potrebna so bila merila za ugotavljanje prednostnih učinkov ali koristi vsakega programa. Naslednji korak je bilo kalkuliranje stroškov (izdatkov) posameznih alternativnih programov na način, da je bilo mogoče določiti razmerja med stroški (izdatki) in koristmi. Odločitve o razporejanju proračunskih sredstev so bile nato lahko sprejete na podlagi ugotovljenih razmerij

med stroški in koristmi (Fozzard, 2001, str. 26). V tem postopku je bilo pomembno ločiti (a) oblikovanje programske strukture od (b) programske analize. Programska struktura je zagotavljala okvir za povezovanje aktivnosti z njihovimi cilji in s tem podlago za določanje razmerij med sredstvi in cilji. Določitvi pravilne programske strukture ter njeni členitvi na programske kategorije in elemente je sledila programska analiza, ki je obsegala analizo stroškov in koristi vsakega programa. Oceniti je bilo treba stroške in koristi programskih elementov, ki so se nato združevali v skupne stroške programa in koristi od njega.

Čeprav so se zdeli postopki PPBS na prvi pogled razmeroma predvidljivi, je njihovo izvajanje v praksi povzročalo težave. Težave so nastajale pri določanju ciljev, pri oblikovanju programskih kategorij in programskih elementov, pri merjenju rezultatov programov (output) in pri izbiranju alternativ. PPBS je močno poudarjal cilje celotnega programa na vsaki stopnji. Tako so programske kategorije kazale aktivnosti (dejavnosti), potrebne za izvedbo programa, programski elementi pa aktivnosti, potrebne za izvedbo vsake programske kategorije. Problem določanja ciljev je izpostavil Van Gunsteren (1976), ko je zapisal, da osnovni cilji države niso od nekdaj dani in da ne čakajo, da bi bili razkriti. Oblikujejo in izbirajo jih ljudje. Zato mora oblikovalec strukture programov poiskati avtoritativne oblikovalce ciljev (cilje lahko določi zakon ali izvršna in zakonodajna oblast v drugih oblikah odločanja, vodstva državnih osebkov, javno mnenje ipd.) (Jones in Pendlebury, 2000, str. 81). Težave so bile tudi pri oblikovanju programske strukture. Pri klasičnem upravnem načrtovanju proračuna so bile naloge/aktivnosti države največkrat razdeljene na centre odgovornosti, ki so ustrezali organizacijski strukturi, le-ta pa z vidika PPBS ni zagotavljala programskih kategorij (vrst storitev) in programskih elementov, ki jih je bilo treba določiti v programski strukturi. Programska analiza je bila zahtevna, saj je vsebovala tako načrtovanje in analiziranje stroškov kot tudi koristi po programih, programskih kategorijah in programskih elementih. Poudariti je treba, sta zapisala Jones in Pendlebury, da samo določanje programske strukture še ni bil PPBS; PPBS brez analize stroškov in koristi ni bil racionalistični način sestavljanja proračuna (Jones in Pendlebury, 2000, str. 77–87).

3.2.2 Prednosti in slabosti

Prednosti. PPBS je razvil okvir za racionalno odločanje, za katero so bile značilne te prednosti: (1) zagotovil je informacije o ciljih enote proračunskega načrtovanja; (2) zarezal je med konvencionalne linije odgovornosti in oddelčne strukture, s tem da je povezal aktivnosti, ki so bile usmerjene v posamezne cilje; (3) opozoril je na programe, ki so se prekrivali ali si nasprotovali z vidika doseganja ciljev; (4) osredotočil se je na dolgoročne učinke/koristi; (5) dajal je informacije o učinkih/koristih in z njimi povezanih stroških obstoječih in alternativnih programov; (6) omogočal je, da so bile izbire o razporeditvi proračunskih sredstev opravljene na podlagi razmerij med stroški in koristmi.

Slabosti. Uresničevanje PPBS je spremljala vrsta praktičnih težav. Problem definiranja ciljev in merjenja storitev (output) se je pojavil pri vrsti socialnih in podobnih programov. Čeprav je bilo tovrstne potrebe mogoče definirati, pa jih je bilo težje meriti; včasih jih je bilo mogoče presojati le na subjektiven način (Jones in Pendlebury, 2000, str. 84–86). Uresničevanje PPBS je v

nespremenjeni hierarhični organizaciji državne/javne uprave zadelo tudi ob birokratske ovire. Njena tendenca je bila, da bi programe definirali tako, da bi tekoče delovanje državnih enot istočasno predstavljalo tudi preference političnih ciljev. Letni proračun se je še vedno sprejemal v parlamentu po organizacijskem načelu, in ne po programih. Dolgoročno finančno ovrednotenje programov je pogosto preseglo z letnimi proračuni določene možnosti financiranja, zato so se – v primerjavi s klasičnim upravnim načinom načrtovanja letnih proračunov – močno povečali konflikti med proračunskimi uporabniki. PPBS je poleg tega v proračunskem procesu zahteval uveljavljanje hierarhične piramidne organizacijske strukture s centraliziranim odločanjem. Odločitve, ki so nastajale v taki organizacijski strukturi, niso bile nujno racionalne. Številnim politikom ni bilo všeč povečanje strokovnega oz. birokratskega centralizma in moči, saj so bili v PPBS pri predstavitvi podatkov bolj odvisni od javne administracije kot v klasičnem upravnem načrtovanju javnih izdatkov (Jones in Pendlebury, 2000, str. 79). Nepremagljiv problem je bilo zagotavljanje potrebnih informacij. PPBS je bil zaprt v sam proračunski proces in ni zahteval sprememb v računovodskem sistemu; le-ta je še naprej ostal zasnovan na denarni podlagi in ni zagotavljal potrebnih informacij. Proračunskih uporabnikov ni spodbujal k zagotavljanju informacij, če njegovi rezultati niso dajali prednosti njihovim argumentom za povečanje financiranja.

V ZDA je navdušenje nad PPBS uplahnilo že sredi sedemdesetih let, najprej na ravni zvezne države in tudi v številnih organizacijah, ki so ga vpeljale. Nekaterih institucij in, kar je še posebej pomembno, parlamentov sploh niso zanimale informacije, ki jih je dajal za odločanje (Fozzard, 2001, str. 23). V takih okoliščinah PPBS ni preživel in je bil v praksi zgodnjih osemdesetih večinoma že pozabljen. V analizi vzrokov za njegov neuspeh so različni strokovnjaki poudarili različne slabosti. Največ kritik je na PPBS naslovil Wildavsky. Med drugim je ocenil, da je PPBS zgrešil, ker je predpostavljal, da bo zamenjal proces političnega sprejemanja odločitev s celo vrsto proučevanj in centralnim tehnokratskim procesom, ki je zahteval gigantski informacijski sistem, ki pa ga ni zmogel zagotoviti (Wildavsky, 1975; v Fozard, 2001, str. 27). V PPBS je videl paradoks v tem, da je nameraval z načrtovanjem javnih izdatkov spremeniti upravnopolitični (birokratski) sistem, ki bi se moral najprej sam podvreči spremembam, da bi ga te lahko nastanile (Wildavsky, 1984, str. 207; v Jones in Pendlebury, 2000, str. 28). Premchand je informacijski skepticizem Wildavskega zavrnil in naštel številne druge vzroke za neuspeh PPBS, kot so premajhno število strokovnjakov za njegovo uvajanje, neustreznosti v postopnosti uvajanja, preveliko povečanje pisarniškega dela, nekoristnost vrste generiranih informacij, premajhno vključevanje nižjih ravni državnih enot (agencij) v proces PPBS, utrjevanje prevelike centralne kontrole nad državnimi enotami (agencijami) ter prevelike ambicije pri njegovi uporabi. (Premchand, 1983, v Jones in Pendlebury, 2000, str. 28). Peters je za glavni vzrok neuspeha PPBS določil nezmožnost zagotoviti bogate in zdrave informacije, ki jih je potreboval, in PPBS - ob še nekaterih narejenih napakah - napovedal povratek, saj bi sicer morale biti njegove teoretične predpostavke nepogrešljiv del odločanja o razporejanju javnofinančnih sredstev (Peters, 1995, str. 265; v Rose 2003, str. 10).

PPBS kot racionalistični način se sicer v ZDA ni ohranil kot splošen način načrtovanja državnih izdatkov oz. kot obvezna podlaga za odločanje pri razporejanju javnofinančnih sredstev, ostal pa

je v uporabi za odločanje o posameznih strateških usmeritvah oziroma pri iskanju racionalnih ekonomskih izbir v večini zveznih držav in lokalnih oblasti v ZDA. Vseskozi in z manjšimi spremembami pa je ostal način načrtovanja proračuna ministrstva za obrambo ZDA, saj se načrtovanje programov na vojaškem področju izvaja za 10–20 let vnaprej in načrtovanje programov proračuna za 6 let vnaprej (Chan, 2002, str. 199). PPBS se je kot samostojen način načrtovanja proračuna ohranil do leta 1995 npr. tudi pri 18 od 122 lokalnih oblasteh v avstralski zvezni državi Viktorija (Jones in Pendlebury, 2000, str. 86).

3.3 NAČRTOVANJE JAVNIH IZDATKOV NA NIČELNI OSNOVI

3.3.1 Značilnosti načrtovanja javnih izdatkov na ničelni osnovi (*Zero Based Budgeting, ZBB*)

Opredelitev sestavljanja proračuna na ničelni osnovi. Ta način sestavljanja proračuna je bil zasnovan na predpostavki, da se proces sestavljanja proračuna za tekoče delovanje (*operating budgets*) vsako leto začne na novo. Vsaka postavka javnih izdatkov je morala biti vsako leto na novo ali ponovno utemeljena, da bi se izognili brezpogojnemu ohranjanju ali povečevanju ravni javnih izdatkov, odobrenih v predhodnih letih (Jones in Pendlebury, 2001, str. 88).

Razvoj načrtovanja proračuna na ničelni osnovi. Prva večja znana uporaba načrtovanja javnih izdatkov na ničelni osnovi je bila uvedena v ZDA v zveznem ministrstvu za kmetijstvo leta 1962 kot odziv na splošne slabosti načrtovanja dotedanjega vsakoletnega prirastka javnih izdatkov. Uporabo ZBB je v ZDA izredno spodbujal Jimmy Carter, najprej kot guverner zvezne države Georgia, kjer je bil ZBB uveden leta 1973, in potem tudi kot predsednik ZDA. Različice ZBB so bile preizkušene tudi v državnih organizacijah; po opustitvi PPBS so na uporabo ZBB prešle zlasti večje državne organizacije, ki so se usposobile za ravnanje z množičnimi podatki prav pri uporabi PPBS. ZBB so uporabljali tudi v posameznih zveznih državah. V Veliki Britaniji je bilo razmeroma malo poskusov sistemske uporabe ZBB.

Postopek sestavljanja proračuna na ničelni osnovi. ZBB je bil po svoji osnovni definiciji zasnovan tako, da so vsi postopki, ki so ga sestavljali, vodili k ugotavljanju ciljev proračunskega uporabnika. V tem kontekstu je bil sestavljen iz treh osnovnih stopenj: (1) ugotavljanja odločitvenih enot (decision units), (2) razvoja odločitvenih paketov (decision packages) ter (3) preverjanja in razvrščanja odločitvenih paketov.

Najprej je bilo treba v okviru enote proračuna (organizacije), za katero se je sestavljal, določiti odločitvene enote, ki so bile lahko stroškovni centri, investicijski centri, programske kategorije ali programski elementi. Idealno je bilo, če je imela odločitvena enota tele značilnosti: (1) vodja enote je imel jasno določene odgovornosti za izvajanje programa ali posameznih aktivnosti, (2) vplivi (impacts) njenega delovanja so morali biti dobro definirani ter (3) imeti je morala jasno določene in izmerljive cilje. Pomembno je bilo pravilno izbrati raven odločitvene enote, tako da ni bila izbrana prenizko ali previsoko na lestvici odločanja. Če so bile odločitvene enote izbrane prenizko na lestvici odločanja, je bil proces sestavljanja proračuna kot tudi nadziranje

izvrševanja preobsežen. Če pa so bile odločitvene enote izbrane previsoko na lestvici odločanja, so zakrile v nižjih organizacijskih enotah obravnavane aktivnosti in nadzor nad njimi. Ko so bile odločitvene enote primerno izbrane, je bilo treba za vsako od njih pripraviti dokument odločitveni paket kot popis nalog/aktivnosti in ciljev odločitvene enote. Odločitveni paketi so bili oblikovani z namenom identificirati alternativne poti izvajanja nalog/aktivnosti odločitvenih enot in določiti učinke oz. koristi različnih ravni izvedbe vsake alternative. Lahko sta bili oblikovani dve vrsti odločitvenih paketov. Prvo vrsto paketov so sestavljali vzajemno izključujoči se odločitveni paketi (mutually exclusive decision packages). Njihov namen je bil za vsako odločitveno enoto ugotoviti alternativni način izvajanja njenih nalog/aktivnosti, da bi lahko izbrali najboljšo možnost. Druga vrsta odločitvenih paketov so bili dodatni odločitveni paketi (incremental decision packages), ki so izkazovali različne ravni nalog/aktivnosti in z njimi povezanih stroškov in učinkov/koristi. Določili so npr. najnižjo raven, pod katero je bilo nemogoče izvajati naloge/aktivnosti, in nato zvišanje te ravni v več različicah. V praksi so najpogosteje najprej izbrali najboljšo možnost izmed vzajemno izključljivih paketov, in jo potem dograjevali z dodatnimi odločitvenimi paketi za različne ravni izvajanja nalog/aktivnosti.

Pri vzajemno izključljivih odločitvenih paketih je moral proračunski dokument vsebovati vse informacije, potrebne za odločanje pri alternativnem delovanju: namen delovanja, t. j. določene (specifične) cilje odločitvene enote, način delovanja, predvidene učinke oz. koristi alternativnega delovanja odločitvene enote ter proračunska sredstva, potrebna za tako delovanje. Zahtevek za financiranje odločitvenega paketa je moral biti utemeljen z izdatki, potrebnimi za pridobitev vseh potrebnih prvin procesa delovanja (stroški dela, materialni stroški itd.). Pri vzajemno izključljivih odločitvenih paketih je moral dokument, ki je bil predložen v odločanje, na kratko prikazati podrobnosti izključenih alternativnih rešitev, ki so bile pred tem že obravnavane in zavrjene na nižji ravni. Namen takega prikazovanja je bil zagotoviti informacije o tem, da so odločitvene enote obravnavale različne poti izvajanja nalog/aktivnosti, in hkrati omogočiti nadrejenim preveriti alternative. Pri odločitvenih paketih, ki so bili namenjeni odločanju o različnih ravneh njegove izvedbe (minimalna raven, osnovna raven, višja raven), so morali biti izdatki (stroški) načrtovani za vsako raven. Prednostno razvrščanje alternativnih odločitvenih paketov je potekalo po vnaprej postavljenih kriterijih, opravili pa so ga za to usposobljeni organi (komisije, odbori). Taki kriteriji so bili lahko npr.: (a) izvajanje nalog/aktivnosti je predpisano z zakonom, (b) usposobljenost odločitvene enote za izvedbo takih nalog/aktivnosti, (c) učinkovitost odločitvenega paketa, (č) politična sprejemljivost odločitvenega paketa ipd. Vsakemu kriteriju je bilo treba določiti utež (ponder). Za določanje prioritet se uporabljali tudi kazalce stroškov in koristi ali pa kazalce stroškovne uspešnosti (Jones in Pendlebury, 2000, str. 88–99).

3.3.2 Prednosti in slabosti

Primarna prednost ZBB je bila, da je izhajal iz predpostavke, da predhodno leto ni nujno primerna osnova tudi za razporejanje javnofinančnih sredstev za naslednje leto. Zagotavljal je večji obseg in večjo kakovost informacij, kar je omogočalo izboljševati tudi samo izvrševanje in nadziranje proračuna. Za racionalno odločanje je bilo pomembno, da je v pripravo informacij

vklučeval nižje ravni izvajanja. Razpoložljivost osnovnih informacij je bila zelo koristna tudi v primeru potrebnih sprememb ravni proračuna med letom. Kljub jasnemu strokovnemu konceptu ZBB za določanje podlag pri proračunskem odločanju je bila njegova temeljna slabost velika precenjenost zmožnosti kalkuliranja odločitvenih paketov v praksi. Zaradi tega so osnovno definicijo ZBB kasneje racionalizirali na način opuščanja preverjanja vseh razpoložljivih alternativ. Konceptu ZBB so sledili tudi tako, da so pod določeno točko prioritete lestvice odločitvenih paketov uvrstili aktivnosti/programme visokih prioritet, nad njo pa so presojali v odločitvenih paketih le tiste, ki jim prioriteta ni bila zagotovljena. Za tovrstno prilagoditev ZBB je bilo treba definirati kriterije za določanje prioritet programov in zagotoviti nadzor nad spoštovanjem teh kriterijev.

ZBB se ni uveljavil na sistemski ravni, ker je, podobno kot PPBS, poskusil napraviti vtis visoko formalnega in ekonomsko racionalnega pristopa sestavljanja proračuna v ureditvi, ki je bila v bistvu oprta na političnih izbirah in političnem nadzoru. Vendar se ZBB marsikje še uporablja kot občasna podlaga za odločanje o razporejanju (alokaciji) javnofinančnih sredstev; pogosto se je npr. uporabljal pri sestavljanju proračunov lokalnih oblasti v Veliki Britaniji, kar je bil strokovni dokaz, da težave ZBB v praksi niso nepremagljive (Jones in Pendlebury, 2001, str. 100–102).

3.4 NAČRTOVANJE PRIRASTKA (PRORAČUNA) JAVNIH IZDATKOV

3.4.1 Značilnosti načrtovanja prirastka javnih izdatkov (*Incremental Budgeting*)

Po neuspešnih poskusih splošne uveljavitve racionalističnih načinov načrtovanja proračuna (PPBS, ZBB) so se tudi med teoretiki uveljavili zagovorniki sestavljanja proračuna, ki je pozornost pri razporejanju javnih izdatkov namenjal le njihovem vsakoletnemu prirastku. Zagovarjali so ga z obrazložitvijo, da celotni javni sektor izvaja naloge/aktivnosti, ki se ponavljajo iz leta v leto ali so obvezne. Omejitve za uporabo racionalističnih modelov ali načinov so videli tudi v zahtevnosti pridobivanja informacij za vsakoletne analize ravni aktivnosti in v znanju tistih, ki so odločitve sprejemali ter na tej podlagi branili argument omejene racionalnosti, postopnosti ali konservativnosti (Jones in Pendlebury, 2001, str. 64–65). Nasprotniki tega proračuna so načelo konservativnosti videli kot odklon od cilja racionalnosti. Njihovi očitki so bili zlasti: (1) z izhodiščem v zatečenem stanju se proračun usmerja le na reševanje problemov, ki se pojavijo, namesto da bi iskal priložnosti za prerazporejanje javnih izdatkov od manj uspešnih k bolj uspešnim programom; (2) ponavljajo se dognanja o politikah in usmeritvah, namesto da bi delovali sistematično na podlagi jasno definiranih ciljev za identifikacijo potrebnih javnofinančnih sredstev; (3) ocenjuje se majhno število podobnih politik, namesto da bi se ocenjevale vse možne opcije; (4) uporabljajo se rešitve majhnih korakov, namesto da bi naredili radikalne preskoke; (5) sprejemajo se odločitve na podlagi referenčnih izkušenj in opravljajo primerjave z alternativami, namesto da bi upoštevali teorijo; (6) preizkušajo se politične odločitve, namesto da bi iskali najboljše rešitve s strokovnimi metodami.

Na ta način je sprejemanje odločitev o razporejanju prirastka javnih izdatkov predmet omejene racionalnosti, v kateri akterji raje ugajajo kot optimizirajo (Fozzard, 2001, str. 29).

Institucionalne vloge, strategije in odločanje. V procesu sestavljanja proračuna so šteli za odločilno definiranje in uveljavljanje vlog posameznih proračunskih institucij in ureditev njihovih medsebojnih razmerij. Vloge se delili na zagovornike javne porabe in čuvarje javne denarnice. V parlamentarnih sistemih, kjer ima zakonodajna oblast manj pomembno vlogo v oblikovanju proračuna, je ključno urejanje odnosov med proračunskimi uporabniki kot zagovorniki javne porabe in ministrom za finance ali vladnim kabinetom kot čuvanjem. V predsedniških sistemih, kot ga imajo npr. v ZDA, kjer uživa kongres pomembno vlogo v oblikovanju proračuna, v sporne odločitve lahko poseže tudi pristojno sodišče. Vloge so razdeljene v pričakovanju, da vsi sledijo skupnim institucionalnim interesom in pri tem delujejo strateško. Dejansko delujejo strategije, kako najbolje predstaviti svoje predloge in se pogajati v danih institucionalnih okvirih. Zagovorniki proračunskih zahtevkov poskušajo uveljaviti svoje zahteve na račun nepotrebnih povečanj drugih dovoljenih proračunskih zahtevkov, pričakujoč, da bodo njihovi predlogi zmanjšani navzdol, ali pa tako, da uveljavljajo vrsto manjših dodatnih povečanj in s seštevanjem dosežejo svoj namen (Crain in Crain, 1998, str. 434, v Fozzard, 2001, str. 20). Podobno čuvarji pričakujejo precejšnje obveze in zmanjšajo zahteve predlagateljev. V takem proračunskem procesu so zagovorniki tega načina sestavljanja proračuna videli pot do mirnega dogovora med vsemi udeleženci, ki zahtevajo pošten delež z določanjem konvergence pričakovanj.

V razširjenem modelu (*intended incremental model*) so bili sprejeti številni praktični ukrepi, za katere je bilo mogoče pričakovati, da bodo kljub vsemu povečali vpliv relevantnih informacij na oblikovanje proračunskih odločitev v razporejanju javnofinančnih sredstev. Med te ukrepe sodijo: (1) izvajanje strategij, s katerimi se podrobno vrednotijo največji programi javnih izdatkov v rednem ciklu na vsakih 3 do 5 let; (2) lociranje nalog analiziranja proračunskih politik blizu proračunske oblasti (vlade), da ji lahko analitiki dajejo podporo v procesu odločanja; (3) izdelovanje analiz le za notranje potrebe izvršilne oblasti; (4) izgrajevanje analitičnih orodij, ki jih je zmožen interpretirati čim širši krog tistih, ki sprejemajo končne proračunske odločitve, namesto njihovega poglobljanja; (5) odgovarjanje na zahteve tistih, ki sprejemajo odločitve, z vsemi potrebnimi informacijami (Fozzard, 2001, str. 31).

Omejitve načrtovanj prirastka javnih izdatkov. Poskusi razviti teorijo načrtovanja prirastka javnih izdatkov (*incremental theory*) so se osredotočili na sam ustroj (mehanizem) načrtovanja, s poskusom predstaviti proračun predvsem kot uravnavanje prirastka (porasta) izdatkov na obstoječo proračunsko osnovo, ne da bi bili narejeni poskusi razložiti to osnovo. Odločanje o razporejanju javnofinančnih sredstev je bilo politične narave in ni poskusilo odgovarjati na Keyjevo alokacijsko vprašanje. Zato so tako teorijo označili kot teorijo, ki razporeja (alocira) moč in druge politične vrednote (Schick, 1988, str. 60).

Med fiskalnimi krizami v sedemdesetih letih so se okoliščine spremenile do te mere, da vlade niso bile več sposobne razporejati prirastka proračuna in so morale pogosto zarezati v prvotno

pridobljene pravice proračunskih porabnikov. To je bil tudi čas, ko je morala biti bistvena pozornost namenjena večletnemu načrtovanju zagotovljenih socialnih pravic. Mehanistično načrtovanje prirastka proračuna je bilo iz teh razlogov ovrženo vsaj v teoriji (Fozzard, 2001, str. 31). Njegovi kritiki so menili, da se načrtovanje prirastka proračuna ne bi smelo uporabljati niti v ugodnih gospodarskih okoliščinah predvsem iz razlogov, ker (1) zakonodajna oblast pri tem načinu oblikovanja proračuna nima osnove za njegovo odobritev, (2) močna konkurenca med proračunskimi institucijami ne popušča ter zvišuje javne izdatke (Meyers, 1996, str. 6–12; v Fozzard, 2001, str. 31). Z usmerjanjem na medsektorsko razporejanje skupnega obsega javnih izdatkov se podcenjuje kompleksnost proračunskih odločitev, še posebej v odnosu med mikro- in makrovidikom proračuna (prvi je usmerjen na razporejanje javnih izdatkov med različne proračunske uporabnike, drugi pa na uresničevanje stabilizacijske funkcije države). Schick je opozoril, da je mogoče načrtovanje prirastka javnih izdatkov uporabljati samo pod pogoji ekonomske in politične stabilnosti, pa še tedaj je to vprašljivo (Schick, 1999, str. 61). Wildavsky, kot zagovornik *incremental theory*, je možnost reševanja proračunskih problemov videl v instrumentih, kot je npr. vnaprejšnje omejevanje proračunskega primanjkljaja, ni pa nakazal, kako bi institucije lahko bile močnejše pri spreminjanju strukture javnih izdatkov, kadar to ni v njihovem interesu (Fozzard, 2001, str. 30).

3.4.2 Prednosti in slabosti

Pozitivne in negativne posledice t. i. obveznih procesov. Opisana teorija načrtovanja javnih izdatkov je močno vplivala na razumevanje obveznih procesov v sestavljanju proračuna (due proces in budgeting) s pozitivnimi in tudi negativnimi posledicami. Že zelo zgodaj je prišlo do poenotenja osnovnih postopkov v niz postopkovnih pravil ali temeljnih načel, ki naj jim sledijo vse države. Temeljna proračunska načela imajo tako upoštevanja vredno stabilnost. Vključujejo načelo vseobsežnosti ali celovitosti (proračun mora vsebovati vse prejemke (prihodke) in izdatke (odhodke), načelo točnosti (proračun mora izkazovati dejanske transakcije in tokove), načelo enoletnega proračuna (proračun mora pokrivati fiksno enoletno obdobje), načelo uresničevanja pooblastil (javnofinančna sredstva morajo biti porabljena za tisto, za kar so bila odobrena, in skladno s predpisi), načelo preglednosti (država mora pravočasno objavljati informacije o načrtovanih in dejanskih javnih izdatkih). Vsako načelo je oprto na formalnih pravilih, ki jih uveljavljajo proračunski nadzorniki v centru vlade (ministrstvu za finance) in centru resornih ministrstev. Za uresničevanje obveznega procesa je potrebna močna centralna proračunska institucija (oblast), ki skrbi za enotno uresničevanje proračunskih pravil. Vsi proračunski porabniki morajo pri sestavljanju proračuna uporabljati listine enake oblike, delovati skladno z istim časovnim načrtom in slediti enakemu zaporedju v sestavljanju proračuna. Obvezni proces daje podlago za enoten finančni nadzor, prizadeva si zagotoviti točnost, enotnost in pravočasnost finančnih informacij. Ti in še drugi elementi so bistveni za spoštovanje omejitev v celotnem obsegu javnih izdatkov.

Največja pomanjkljivost obveznega procesa je njegova predpostavka, da spoštovanje obveznih postopkov vodi k pravilnim rezultatom. Pravila (norme) obveznega procesa so dejansko indiferentna do učinkov/koristi javnih izdatkov na družbo. Schick obvezni proces primerja s

sodnim postopkom, v katerem je sodbo, ki sledi pravilnemu postopku, treba sprejeti, kakršna koli že je. Tudi vrhovne revizijske institucije izvrševanje takega proračuna presojujejo predvsem z vidika pravilnosti, in ne tudi z vidika učinkovitosti in uspešnosti. Obvezni proces sestavljanja in izvrševanja proračuna omogoča nastajanje slabih rezultatov zato, ker ne upošteva v zadostni meri vedenjskih razsežnosti razporejanja javnofinančnih sredstev; ne usmerja se v oblikovanje spodbud za proračunske porabnike, v pridobivanje informacij in v organizacijske vloge, potrebne za učinkovito in uspešno razporejanje javnofinančnih sredstev (Schick, 1999, str. 5, An Overview).

4. VPLIV UPRAVLJANJA IN VODENJA (MENEDŽMENTA) DRŽAVNEGA - JAVNEGA SEKTORJA NA NAČIN SESTAVLJANJA PRORAČUNA

4.1 NEUČINKOVITOST KLASIČNEGA NAČINA UPRAVLJANJA JAVNEGA SEKTORJA

Klasični upravni način načrtovanja javnih izdatkov (podrobnih postavk in njihovega prirastka), se je – po neuspehlih poskusih racionalističnih načinov sestavljanja proračuna – razvijal in prevladoval več desetletij. Imel je značilnosti klasičnega upravljanja javnega sektorja, utemeljenega na Webrovi (1864–1920) teoriji birokracije, ki je predpostavljala, da je državni/javni sektor v osnovi niz položajev ali vlog, ki, sledeč pravilom, delujejo na optimalen način (Lane, 2000, str. 19–20, Lipovec, 1987, str. 307–312). Klasični način sestavljanja in izvrševanja proračuna je predpostavljal, da so proračunska pravila nevtralna v svojem vplivu na obseg javnih izdatkov in učinkovitost oskrbe z javnimi storitvami. Zato je za razumevanje razvoja načrtovanja javnih izdatkov treba osvetliti tudi razvoj upravljanja in ravnanja (menedžmenta) v javnem sektorju.

Kritike teoretičnega birokratskega modela upravljanja so bile zelo kmalu usmerjene na njegovo (ne)učinkovitost in (ne)uspešnost. Tudi sami teoretiki klasičnega načina upravljanja javnega sektorja so se kmalu preusmerili od vprašanja, kako naj deluje javni sektor, k vprašanju, kako dejansko deluje v praksi. Spraševali so se, kaj bi motiviralo uradnike, da bi poskušali biti čim boljši v uradu (bureau) oz. javnem podjetju (public enterprise) kot dveh temeljnih oblikah, prek katerih deluje javni sektor. Webrova predpostavka o uradnikovi poklicanosti delati dobro na javnih položajih, ki je bila zgrajena na predpostavki radikalnega ločevanja med javnim in osebnim interesom, ni bila na splošno sprejeta, saj se ni potrdila v praksi (Lane, 2000, str. 24). Webrova teorija o učinkovitosti zakonite oblasti je postala predmet kritike sociologov, kot so bili Merton (1957), Selznicki (1957) in Crozier (1964). Ti so že zelo zgodaj dokazovali, da birokrati lahko delujejo na nefunkcionalen način; njihovo delovanje so včasih enačili s formalizmom in togostjo – birokratizmom (Lane, 2000, str. 59). Merton je pri presoji učinkovitosti birokratske organizacije kot kriterij postavil zadovoljstvo strank in dokazal, da je birokratska organizacija oddelka neučinkovita, da neformalni organizacijski proces vpliva na formalnega, rezultat obeh pa je neučinkovitost birokratske organizacije. Selznicki je v modelu birokratske organizacije proučeval proces delegiranja in ugotovil, da ima nenamerne učinke, ki se začno zbirati v

neformalnem organizacijskem procesu. Večji obseg delegiranja povzroči, da se oblikujejo samostojnejši oddelki in da se začno jasneje diferencirati interesi med podrejenimi oddelki; člani oddelka začnejo dajati prednost podrejenim ciljem oddelka pred skupnimi cilji urada (organizacije). Končni učinek je zmanjšanje doseganja ciljev celotnega urada, rezultat neformalnega procesa pa je nasproten rezultatu formalnega procesa.

Za napoved zatona klasičnega okvira javnega upravljanja štejejo delo D. Walda *Administrative State* (1984). V njem je avtor dokazoval, da je klasična ureditev javnega sektorja oprta na filozofskih predpostavkah. Ocenil je, da za učinkovitost javnega sektorja ni zadostna niti možna ločitev javne uprave od politike, ki naj z vladavino prava zagotavlja učinkovitost (Lane, 2000, str. 25–27).

Neučinkovitost urada. Največji napad na birokratski model upravljanja je opravila šola javne izbire leta 1971 z delom W. A. Niskanena *Bureaucracy and Representative Government*; saj do tedaj birokratskega modela niso obravnavali kot potrebnega revizije. Niskanen je ocenil, da je upravni mehanizem povezan z racionalnim zasledovanjem osebnih interesov uradnikov in strokovnjakov javne uprave, ki delujejo na strani ponudbe, nasproti politikom, ki delujejo na strani povpraševanja. Kjerkoli je Weber predpostavil, da imajo uradniki posebno motivacijo za opravljanje svojega poklica, je Niskanen predpostavljal iskanje zasebnih koristi, vključujoč plače, prestiž, moč, ki so linearno odvisni od velikosti urada. Pojasnjeval je, da si uradniki želijo čim večji urad, da težijo h kar dvakrat večjemu obsegu javnofinančnih sredstev ali težijo h kar dvakrat večji ponudbi svojih storitev od optimalne (upoštevaje Paretovo načelo ravnovesja), vendar tovrstnih teoretičnih predpostavk ni empirično dokazal. Niskanen je s svojim delom spodbudil številne študije o vedenju uradnikov, zlasti med raziskovalci teorije organizacije.

Drugače kot Niskanen je neučinkovitost (x-efficiency) utemeljil 1989 leta Wilson. Izhajal je iz stališča, da uradi iščejo stabilnost in udobje, ki izhajata iz zanašanja na standardno izvajanje postopkov. Kadar so rezultati neznani ali nezanesljivi, urad sam nima pobude, da bi spremenil standardne postopke za doseg ciljev, temveč ima pobudo za spremembo ciljev, da bi se prilagodil pritiskom od zunaj. Uradniki iščejo kvazi rento s povečanjem stroškov na enoto, in ne s povečanjem velikosti urada, kot je ocenjeval Niskanen.

Leibenstein pa je x-neučinkovitost urada leta 1978 pojasnil s primerjavo z monopolnim podjetjem, ki ima premajhen obseg proizvodnje ob prevelikih stroških. Ker tudi urad nima konkurence, je mogoče pričakovati, da bodo stroški na enoto ali cena njegovih storitev bistveno večji (višja) od minimalnih stroškov. Lane navaja tudi več drugih avtorjev, ki so s študijami dokazali pojav x-neučinkovitosti ali visokih cen. Povsod, kjer so bile mogoče primerjave z izvajalci v privatnem sektorju, so analize pokazale, da urad naredi manj pri večjih stroških na enoto. Lane je ugotovil, da gre pri uradu za konstantno težnjo po povečevanju neučinkovitosti in ker urad ni stroškovno učinkovit, vodi to k stagnaciji razvoja njegovih nalog. Osnovna slabost urada je, da deluje na podlagi dolgoročne pogodbe in je skupaj z oportunističnim vedenjem in/ali asimetričnim znanjem odprt za možnosti nedelovanja (Lane, 2000, str. 75).

Neučinkovitost javnega podjetja. Tradicionalna teorija je predpostavljala, da so javna podjetja lahko racionalna. Teorija o infrastrukturi je zagovarjala javna podjetja pri gradnji velikih in dolgoročnih investicij, saj so le javna podjetja omogočala izvajanje investicij s pokrivanjem stroškov, ne pa tudi dobička. S tem se je strinjala tudi tradicionalna teorija javne regulacije, ki je ocenila, da bi v nasprotnem primeru infrastrukturne naložbe izvajala zasebna podjetja z doseganjem dobičkov od naravnih monopolov. Argument, da javna podjetja preprečujejo privatne monopole, je bil uporabljen pri njihovem ustanavljanju v vseh državah. Javna podjetja je nekoč podpirala tudi teorija o industrijski politiki, ki je javno podjetje videla celo kot idealen tip podjetja za gospodarski sektor. Zagovarjala ga je teorija, ki je gradila na ekonomskem nacionalizmu kot političnoekonomski ureditvi. Tej teoriji so sledili v Franciji, Italiji, Španiji, Portugalski, Latinski Ameriki, Indiji ter Jugovzhodni Aziji, vključno z Japonsko (Lane, 2000, str. 76–92).

Prvi argument, da lahko javna podjetja odpravljajo naravne oz. privatne monopole, so kmalu izpodrinile nove ideje o regulaciji, ki jo je začela leta 1988 razvijati Chicago School Economics. Teoretiki so nezmožnost javnega podjetja delovati družbeno učinkovito pri odpravi naravnih monopolov pojasnili s teorijo principal/agent (Stiglitz, 1989; v Lane, 2000, str. 132). Javno podjetje – kot model odličnosti – ni vzdržalo potrditve niti v Franciji, ki je bila vodilna v ekonomskem nacionalizmu. Proti javnim podjetjem in ekonomskemu nacionalizmu je nastopil proces globalizacije. V skladu z njim je Evropska unija (odslej EU) izrecno s pravili omejila državne intervencije v podjetjih, ne glede na to, ali so javna ali privatna.

V teoretskih delih obravnavana družbena neučinkovitost klasičnega modela zagotavljanja javnih storitev prek urada in javnega podjetja je v osemdesetih letih privedla v praksi najbolj razvitih držav do spoznanja, da hierarhična in centralizirana javna administracija (public administration), oblikovana v tridesetih ali štiridesetih letih, ne ustreza več potrebam družbenega in gospodarskega razvoja. Ta spoznanja so v osemdesetih letih vodila v razvitih državah v reforme državnega/javnega sektorja.

4.2 TEMELJNE ZNAČILNOSTI REFORM JAVNEGA SEKTORJA V OSEMDESETIH IN DEVETDESETIH LETIH

Do reform javnega sektorja je prišlo v industrializiranih državah (članicah OECD) v začetku osemdesetih let, ko je delež javnih izdatkov v BDP dosegel zgodovinsko najvišjo raven in so se številne izmed njih spopadale z velikim proračunskim primanjkljajem in javnim dolgom. Končni cilj reform je bil zmanjšati ali vsaj zaustaviti rast deleža javnih izdatkov ter povečati družbeno učinkovitost in kakovost oskrbe z javnimi storitvami. Pomemben ali osrednji del teh reform so bile proračunske reforme, ki so privedle do novega načina sestavljanja (načrtovanja) proračuna; na splošno imenovanega *k rezultatom usmerjeno sestavljanje proračuna (results-oriented budgeting)*. Pri proučevanju reform sta nas zanimala vsebina in sam potek izvedbe. Ugotovili smo, da pri izvajanju reform ni bilo enotne poti in enotnega reformnega modela. Kljub temu pa slika teh reform ni bila anarhična, kot sta ugotovila v primerjalni analizi dvanajstih držav Pollitte

in Bouckaret (2004). Države sta razvrstila v dve skupini. Prva skupina držav, ki je najbolj temeljito reformirala javni sektor, je postavila temelje t. i. *novemu javnemu menedžmentu* (*New Public Management*). Druga skupina, ki je prvi sledila le v nekaterih reformnih ukrepih in je le posodobila dotedanjo birokratsko organizirano državno upravo (administracijo) je oblikovala *ново Webrovo državo* (*New-Webrian State*) (Pollitte in Bouckaret, 2004, str. 99).⁴

4.2.1 Razvoj novega javnega menedžmenta

Reforme javnega sektorja so se med anglosaksonskimi državami najprej začele v Veliki Britaniji s prihodom konservativne vlade Margaret Tacher; njej so sledili v Novi Zelandiji, Avstraliji, ZDA, Kanadi.

Prvi val reform javnega sektorja je v teh državah potekal zlasti:

- (1) s privatizacijo javnih podjetij ali njihovim preoblikovanjem v javne delniške družbe v (so)lastništvu države;
- (2) s spreminjanjem organiziranosti tradicionalne državne uprave (javne administracije) ter delitvijo njenih nalog na ministrstva in njim podrejene izvršilne osebke (agencije);
- (3) s specializacijo nalog agencij in drugih izvršilnih osebkov ter prenosom izvajanja javnih storitev na nižje ravni (decentralizacijo);
- (4) z urejanjem medsebojnih razmerij med ministrstvi in njim podrejenimi izvršilnimi agencijami ter drugimi javnimi osebki prek vzpostavljanja kratkoročnih razmerij po načelih teorije principal/agent;
- (5) z oddajanjem izvajanja javnih storitev zunanjim izvajalcem prek konkurenčnih javnih razpisov;
- (6) z vzpostavljanjem notranjega (internega) trga javnih storitev;
- (7) z načrtovanjem in merjenjem/vrednotenjem dosežkov izvajanja javnih storitev.

Prva generacija reform je imela cilj izboljšati *operativno učinkovitost* pri oskrbi državljanov z javnimi storitvami, to je proizvesti enak ali večji obseg enako ali bolj kakovostnih javnih storitev (output) z manjšimi ali enakimi stroški. Predstojnike enot državne/javne uprave, za katere je bilo značilno, da so bili do tedaj odgovorni le za skladnost delovanja s predpisi in izvrševanje proračuna, tako kot je bil odobren, so začeli nadomeščati javni menedžerji. Ti so dobili večjo avtonomijo pri uporabi javnofinančnih sredstev, odobrenih s proračunom, v zamenjavo za večjo odgovornost za načrtovane dosežke (rezultate) pri oskrbi z javnimi storitvami. Te spremembe so zahtevale od javnih menedžerjev na različnih ravneh uporabo aktivnejših in fleksibilnejših pristopov po vzoru privatnega sektorja (Matheson in Kwon, 2003, str. 41–50). Chan je te spremembe izrazil kot preoblikovanje državne administracije (birokracije) v strateške poslovne enote, ki tekmujejo druga z drugo in obravnavajo državljane uporabnike javnih storitev kot stranke (kupce). Uradniški šef za proračun, ki do tedaj skrbi le za to, da se skladno s pravili ne porabi več javnofinančnih sredstev, kot jih je namensko dodeljenih s proračunom, se spreminja v

⁴ Pollitt in Bouckaert sta reforme javnega sektorja (javnega menedžmenta) primerjala v Avstraliji, Belgiji, Kanadi, Finski, Franciji, Nemčiji, Italiji, Nizozemski, Novi Zelandiji, Švedski, Veliki Britaniji, ZDA in Evropski komisiji.

podjetnika, zavedajočega se stroškov. Poudarja se odgovornost za dosežke (rezultate) v oskrbi z javnimi storitvami, in ne le za pravilnost (in gospodarnost) uporabe javnofinančnih sredstev. Javni uslužbenci v vlogi javnih menedžerjev morajo slediti univerzalnim pravilom trga: gospodarnosti in učinkovitosti. Država, ki želi postati podobna poslovni enoti, zato naravno uporablja metode menedžmenta zasebnega sektorja (Chan, 2003, str. 103).

Spremembe, ki so bile posledica reform, so tudi v javnem sektorju povzročile razlikovanje med tremi organizacijskimi funkcijami (upravljanjem, ravnanjem in izvajanjem)⁵ ter s tem prispevale k razvoju doktrin, kot so *public management* ali *new public management* ter *public governance*. V klasičnem modelu delovanja javnega sektorja je pojem *public administration* nasprotno pomenil celotno delovanje državnih/javnih uradnikov (birokracije), vključno z njihovim sodelovanjem z zakonodajno oblastjo in sodelovanjem v oblikovanju javnih politik. Vsebinsko funkcij *public management* in *public governance* različni avtorji različno opredeljujejo in ni razumljena tako enotno kot v privatnem sektorju, kljub temu pa s temi pojmi dovolj jasno označujejo spremembe v dotedanji javni administraciji. O pojmu *javni menedžment* se razmišlja od osemdesetih let naprej na splošno kot o načinu delovanja, ki uporablja menedžerske metode (izhajajoče iz zasebnega sektorja) za povečanje dosežkov porabljenega denarja (value for money) pri javnih storitvah. Označujejo ga simboli, kot so »ravnanje s proračunom, kultura sklepanja pogodb vključno s privatnim sektorjem in pogodbami o zaposlitvi za določeno obdobje, ki jih ni vedno mogoče obnavljati, podjetniški duh in prevzemanje tveganj ter prevzemanje odgovornosti za dosežke«. Ločiti ga je treba od sodobnega javnega upravljanja, ki na splošno pomeni »način vzajemnega delovanja, ko zainteresirani deležniki sodelujejo drug z drugim, da bi vplivali na učinke oz. koristi (outcome) od državnih/javnih politik«. (Bovaird in Löffler, 2003, str. 6). Odločanje o javnih politikah je v klasičnem modelu upravljanja javnega sektorja funkcija voljenih in imenovanih funkcionarjev, v reformiranem javnem sektorju pa sodelujejo v javnem upravljanju tudi drugi deležniki, kot so raznovrstne nevladne/nedržavne institucije, državljani prek različnih oblik povezovanja, poslovne osebe, mednarodne organizacije ipd. (Bovaird, 2003, str. 3-12 in Löffler, str. 163-174)

V značilnih sistemih notranjega javnega menedžmenta (internal management systems), ki ga sestavljajo (1) finančni menedžment (financial management), (2) izvajalni menedžment (performance management), (3) kadrovski menedžment (human resource management) in (4) menedžment informacijsko-komunikacijske tehnologije (ICT management), postaja za uspešno upravljanje javnega sektorja vse bolj pomembno tudi sodelovanje z zunanjimi deležniki oz. nosilci interesov (external stakeholders), da bi dosegli želene učinke politik in visoko kakovost javnih storitev (Löffler, 2003, str. 163-174 in Martin S., 2003, str. 189-2001). V anglosaksonskih državah so poimenovali prenos strokovnih metod (tehnik) menedžmenta iz privatnega sektorja v javni sektor s ciljem učinkovitega zagotavljanja javnih storitev prek merjenja njihovih dosežkov (output) s pojmom New Public Management (Chan, 2003, str. 101-110).

⁵ S funkcijo ravnanja (menedžmenta) v privatnem sektorju razumemo: *načrtovanje* (poslovanja), *organiziranje* (uveljavljanje organizacije), *vodenje* (v ožjem pomenu kot komuniciranje, motiviranje, sprožanje delovanja) in *kontroliranje* (poslovanja in organizacije) (Rozman, 2000, str. 3-6).

V OECD so bistvene značilnosti NPM leta 1993 povzeli takole:

- »poudarjanje izvajalnega menedžmenta;
- fleksibilnejši in prenosljiv finančni menedžment;
- prenosljiv kadrovski menedžment s povečevanjem povezovanja nagrajevanja z dosežki izvajanja javnih storitev in uporabo individualnih pogodb;
- več odgovornosti do uporabnikov javnih storitev in drugih strank v oskrbi z javnimi storitvami;
- večja decentralizacija oblasti in prenos odgovornosti s centralne na nižje ravni države;
- večja uporaba proračunskih sredstev prek mehanizmov tržnega tipa, kot so notranji trgi, uvajanje pristojbin uporabnikov storitev, izdajanje plačilnih nalogov (*vouchers*) za uporabo javnih storitev, dodeljevanje pravic uporabe (*franchising*) in oddajanje izvajanja storitev pogodbenim izvajalcem (*contracting out*);
- privatizacija tržno naravnanih javnih podjetij.«

(OECD, 1993, navedeno v Bovaird in Löffler, 2003, str. 17.)

V ZDA so namesto pojma NPM pogosteje uporabljali pojem *reinventing government*, ki sta ga popularizirala strokovnjaka iz prakse Osborne in Gaebler v odmevnem delu *Reinventing Government* (1992), v katerem sta predstavila *entrepreneurial government*. Načela podjetniške države sta kasneje določila Osborne in Plastic v knjigi *Banishing Bureaucracy* (1997).⁶

Prva generacija reform. NPM je bil v prvi generaciji ali prvem valu reform usmerjen k doseganju čim večje operativne učinkovitosti (operational efficiency) javnih storitev, k spodbudam menedžerjem za doseganje rezultatov, merjenih z obsegom in kakovostjo storitev (*output*), in k njihovi individualni odgovornosti za dosežene rezultate (dosežke). Pozornost pri sestavi proračuna državnih osebkov (agencij) je bila usmerjena k povezovanju razporejanja javnofinančnih sredstev (input) z načrtovanim obsegom in/ali kakovostjo storitev (output), to je k sestavljanju proračuna dosežkov (performance budgeting) storitev ali k rezultatom usmerjenega sestavljanja proračuna, kjer so bili rezultati merjeni z obsegom in kakovostjo storitev (glej točko 5.1).

Vendar je prvi val reform NPM v Veliki Britaniji, Novi Zelandiji, Kanadi prinesel, kot sta med drugimi ugotovila Matheson in Kwon, tri konceptualne probleme, ki so imeli vpliv na sistem (systemic effect) in upravljanje države (governance effect). Prvi problem je bil preveč formalno urejanje določanja in merjenja javnih storitev, kar je pri vrsti kompleksnih aktivnosti javnega sektorja zadelo ob omejitve. Drugi problem je bil, da ureditvi odgovornosti za dosežke storitev (output) niso sočasno sledile spremembe na vseh ravneh političnega odločanja za uresničevanje državnih politik (outcome). Marsikje je bila ob poudarjanju individualne odgovornosti ali odgovornosti nižjih ravni oslABLJENA skupna (kolektivna) odgovornost za uresničevanje politik določenih javnih storitev; tako na primer v Veliki Britaniji pri ustanavljanju številnih izvršilnih

⁶ Lane je opozoril, da NPM ne smemo zamenjati s teorijo o javnem menedžmentu, ki se je v sedemdesetih letih imenovala New Public Administration in je pojasnjevala, da mora biti država utemeljena na etični teoriji javne administracije. Ta etična teorija se je usmerila le na vprašanja etične odgovornosti javne uprave in javnih uslužbencev, in ne tudi na vprašanja učinkovitosti javnega sektorja. (Lane 2000, str. 36).

agencij (*next steps agencies*) na začetku niso opredelili relativne odgovornosti v razmerjih med ministri in izvršnimi direktorji agencij, zato je bilo o tem sproženo javno vprašanje. Večje sodelovanje javnega in privatnega sektorja prek kratkoročnih pogodbenih razmerij je prineslo skrb, kako se zaščititi pred prevarami, korupcijo ter privatnim vplivom na odločitve javnih menedžerjev. To je prineslo spoznanje, da se mora državna revizija od revidiranja pravilnosti (financial audit/regularity audit) uporabe javnofinančnih sredstev razširiti še na revidiranje učinkovitosti dosežkov storitev. Pojem performance auditing je v prvem valu reform zajemal revidiranje gospodarnosti in učinkovitosti (economy and efficiency). Tretji problem je bil, da je nagrajevanje visokih javnih menedžerjev za večje dosežke storitev marsikje neopazno podcenilo kolektivno delovanje za skupne cilje posameznih državnih politik. To je rodilo spoznanje, da naloga javnega menedžmenta ni samo zadovoljevanje posameznih javnih storitev, temveč tudi uveljavljanje širših nalog in vrednot države, zato je nedeljiv z ureditvijo upravljanja države. (Matheson in Kwon, 2003, str. 41–52).

Druga generacija reform. V drugi polovici devetdesetih let so nenačrtovani vplivi prve generacije reform javnega menedžmenta ter dodatni pritiski za povečanje javnih izdatkov, kot so staranje prebivalstva, varovanje okolja, potrebe po večji kakovosti življenja, zahtevali nadgraditev merjenja dosežkov javnih storitev (output) z merjenjem in vrednotenjem dosežkov javnih politik v obliki njihovih učinkov/koristi (outcome). Druga generacija reform je zahtevala, da so cilji javnih politik (usmeritev) z vidika proračunskega financiranja načrtovani vsaj za srednjeročno obdobje in opredeljeni z izmerljivimi merili (indikatorji), tako da se njihovo uresničevanje lahko meri in vrednoti prek letnega izvrševanja proračuna. Povezovanje razporejanja javnofinančnih sredstev (input) s storitvami (output) je bilo treba nadgraditi z načrtovanjem njih učinkov/koristi (outcome). Posledično so bili razširjeni tudi cilji državne revizije (performance audit) od revidiranja gospodarnosti in učinkovitosti še na revidiranje uspešnosti (effectiveness); to razširitev vsebine so na primer v Veliki Britaniji poudarili tako, da so pojem performance audit nadomestili s pojmom value for money audit (Talbot, 2003, str. 2). Doseganje ciljev učinkov/koristi od javnih politik postane odgovornost tistih, ki določajo politike ali odgovornost v zvezi z javnim upravljanjem.

4.2.2 Razvoj posodobljene Webrove države

Anglosaksonskim državam so sledile v reformah tudi druge industrializirane države (članice OECD), med prvimi Švedska, Finska in Nizozemska. V teh treh državah so ob uvajanju reform manj odkrito kritizirali državno birokracijo, bolj previdno so začeli uvajati mehanizme tržnega tipa in bolj previdno izvajati privatizacijo kot v vodilnih državah NPM. Švedska, Finska in Nizozemska si ob številnih medsebojnih razlikah delijo skupno značilnost – usmerjenost k družbenemu dogovarjanju (konsenzu), ki so ga upoštevale tudi v izvajanju teh reform. Z večletno zamudo so se na pritiske po zaustavitvi rasti javnih izdatkov odzvale s prevzemanjem posamičnih reformnih ukrepov tudi države kontinentalne Evrope: Belgija, Francija, Nemčija in Italija. Pollitt in Bouckaert sta reformne spremembe v obeh podskupinah teh držav ocenila kot posodabljanje Webrove države (New Webrian State). Obstoječe političnoupravne ureditve so imele pomemben vpliv tako na izbiro oblike reforme kot na sam način izvedbe. Katere ideje so

prevzeli v posameznih državah in kako široko so jih uvedli, je bilo odvisno od več dejavnikov, zlasti od strukture državne ureditve, narave centralne izvršilne oblasti, razmerja med ministrstvi in podrejenimi osebki ter od prevladujoče upravne kulture. Tržnim idejam NPM so bile najmanj naklonjene države kontinentalne Evrope, zlasti Nemčija in Francija, vsaka s svojo lastno močno upravno tradicijo. Francija ima pri spremembah v javnem sektorju sicer manjše težave kot Nemčija, ker ostaja precej centralizirana in jo vodi predsednik države z močnimi pooblastili. Reforme so najtežje izvedljive v Nemčiji, kjer so doslej potekale le deloma na deželnih in lokalnih ravneh, vendar so prav dežele v Nemčiji pristojne oskrbovati državljane z večino javnih storitev. Belgija kot zvezna država je bližje Nemčiji, vendar nosi dediščino upravne ureditve, v kateri prevladuje francoski stil. Zato ni presenečenje, da so bile doslej spremembe v teh treh državah počasne. Tudi Italija je začela z reformni ukrepi, katerih posledice so bile v času primerjalne analize še težko berljive (Pollitte in Bouckaert 2003, 96–102).

Za razumevanje reformnih razlik med prvo in drugo skupino držav smo podrobno proučili njihove temeljne razlike v spremembah (a) organizacije in (b) kadrovanja v javnem sektorju ter v (c) razvoju merjenja dosežkov storitev, saj so bila to področja, ki so bistveno vplivala na izvedbo proračunskih reform. Zanimal nas je tudi teoretični vidik razlik v upravljanju in menedžmentu javnih storitev teh dveh skupin držav.

4.3 REFORMIRANJE ORGANIZACIJE JAVNEGA SEKTORJA

Reforme javnega sektorja so na področju organizacije posegle na štiri področja, ki jih obravnava klasična teorija organizacije, in sicer v specializacijo, koordinacijo, centralizacijo oz. decentralizacijo in velikost organizacij (Pollitt in Bouckaert, 2004, str. 81).

4.3.1. Specializacija v javnem sektorju

V osemdesetih letih so se spremembe organizacije usmerile v specializacijo in hkrati tudi v decentralizacijo izvajanja javnih storitev. Vodilna pri tem je bila Nova Zelandija, ki je ločila naloge političnega svetovanja in izvajanja javnih storitev ter dala v izvajanju javnih storitev prednost organizacijam z eno vrsto dejavnosti. Obsežno specializacijo so izvedli tudi v Veliki Britaniji, kjer so v desetih letih, začeni z letom 1988, na novo oblikovali okoli 140 specializiranih izvršilnih agencij (Next Steps Agencies). V tej državi je specializacija potekala tudi na lokalni ravni. V Franciji so od leta 1989 ustanovili na ravni centralne države 200 centrov odgovornosti. Prav tako so v Nizozemski v osemdesetih letih z ministrstev prenesli naloge na številne izvršilne osebe (Zelfstandige Bestuursorganen, ZBO), od leta 1991 pa so ustanovili več kot 20 specializiranih agencij. V Kanadi so tovrstne spremembe izvedli manj enotno, vendar pa so iz zveznih ministrstev prav tako nastale specializirane agencije (Special Operating Agencies, SOA). Tudi Italija je od leta 1999 ustanovila številne pravno samostojne agencije ali agencije v sestavi ministrstev. Nemčija je na splošno sprejela usmeritev v decentralizacijo, vendar je ni

izvajala toliko prek specializiranih agencij, temveč bolj na lokalni ravni z organiziranjem večfunkcionalnih lokalnih oblasti.

K spremembam v pravnem statusu organizacij v javnem sektorju je veliko prispevala tudi privatizacija; v večini držav je povzročila razlikovanje med organizacijami za opravljanje gospodarskih in organizacijami za opravljanje negospodarskih storitev države. Privatizacija je bila v velikem obsegu opravljena v Novi Zelandiji in Veliki Britaniji, v manjšem, vendar še pomembnem obsegu pa je bila izvedena tudi v Nizozemski in Franciji. Večina drugih držav je sprva opravila privatizacijo v manjšem obsegu; ne glede na to se je privatizacija selektivno izvajala tudi v Finski, Švedski, ZDA in Nemčiji. V Finski, Švedski in Novi Zelandiji so dali prednost gospodarskim družbam v državni lasti. Nekatere od teh so preživele, druge pa so šle kasneje na pot popolne privatizacije (Pollitte in Bouckaert, 2003, str. 81–83).

4.3.2 Koordinacija v javnem sektorju

Osnovni cilji NPM so vodili tudi v spremembe koordinacije, to je v opuščanje tradicionalne upravne hierarhije (izvajanja oblasti z vrha navzdol) in uvajanje dveh novih mehanizmov koordinacije, to je (a) koordinacije sodelujočih v mreži izvajanja javnih storitev in (b) koordinacije s pomočjo tržnega (cenovnega) mehanizma. Države NPM so povsod, kjer je bilo mogoče, postavile v ospredje mehanizme tržne koordinacije. Celo tam, kjer je ostalo hierarhično razmerje neizpodbitno nujno za koordinacijo, so ga preoblekli v kvazipogodbo, s katero se *agent* (podrejeni v starem hierarhičnem pojmu) zaveže za principala (nadrejenega ali šefa) v določenem obdobju opraviti s pogodbo ali drugo obliko dogovora definirana obseg in vrsto nalog/aktivnosti ob vnaprej določenih stroških. V državah NPM so uvedli celo vrsto nadomestkov za tržno ali kvazitržno koordinacijo. Tako se v Novi Zelandiji izvršni direktor (chief executive) ministrstva dogovori s kvaziletno pogodbo s svojim ministrom za izpolnitev določene(ga) vrste in obsega nalog/aktivnosti, za katere se predpostavlja, da vodijo k želenim učinkom/koristim (outcome), ki jih je kot cilj določene politike določil(a) minister ali vlada. Vzpostavljane kvazipogodbenih razmerij (contractualism) se je kot mehanizem koordinacije najbolj celovito in tudi na najvišji ravni uveljavilo v Novi Zelandiji. V drugih državah so se kvazipogodbe uveljavile predvsem na nižjih ravneh, skupaj s tržnim načinom zagotavljanja javnih storitev (marketization), in sicer v Avstraliji, ZDA in Veliki Britaniji ter v manjšem obsegu v Kanadi in Švedski. Nad novimi instrumenti koordinacije pa niso bili navdušeni v vseh državah, z njimi so skoparili v Franciji, Nemčiji in celo v nordijskih državah.

Več koordinacije je zahtevala ob drugih nespremenjenih okoliščinah tudi sama specializacija, saj je obstajala nevarnost, da nove specializirane agencije skrenejo s poti uresničevanja skupnih ciljev države. Koordinacija je postala skrb samih politikov, predvsem na ravni zagotavljanja skladnosti storitev države z njenimi politikami (usmeritvami). Zato so tudi države, ki so dajale prednost mehanizmom tržnega tipa, dodale v koordinacijo nova hierarhična orodja za zagotavljanje koordinacije. To je bilo posebej opazno v Avstraliji, Novi Zelandiji, Veliki Britaniji in ZDA, manj pa v Finski, Švedski, Nizozemski. Tak instrument novega hierarhičnega orodja je bilo npr. okrepljeno politično imenovanje vrhovnih javnih uradnikov, npr. sekretarjev

ministrstev. Kot najbolj čisti primer povečane politične odgovornosti za koordinacijo navajajo Avstralijo, ko je v obdobju 1983 do 1993 reformni program izvajala laboristična vlada. S ciljem, da bi ga uveljavila, je prerazporedila moč odločanja med visokimi uradniki in politiki. Kabinetu predsednika vlade so povečali pristojnosti, organizacija ministrstev je bila radikalno spremenjena, ministri so dobili pravico političnega imenovanja visokih državnih uradnikov in svetovalcev ministrov.

Poudariti je treba, da so se tudi v primerih, ko je v državah NPM tradicionalna hierarhija ostala v veljavi, instrumenti hierarhične koordinacije spreminjali. Še posebej je bila pomembna preusmeritev iz kontrole in koordinacije za večjo gospodarnost v porabi javnofinančnih sredstev (input) v poudarjanje koordinacije za doseganje ciljev izvajanja javnih storitev (output). Instrument koordinacije je postalo merjenje dosežkov v vsaki možni javni storitvi (Pollitt in Bouckaert, 2003, str. 83–86).

4.3.3 Decentralizacija v javnem sektorju

Pollitt in Bouckaert sta ugotovila, da je imel proces decentralizacije najmanj tri strateške rešitve. Pri prvi rešitvi so izbirali med politično decentralizacijo (centralna država je prenesla določene naloge na lokalne oblasti) in upravno decentralizacijo (naloge ministrstev so bile prenesene na agencije). Pri drugi rešitvi so izbirali med prenosom nalog oz. pooblastil na drug osebek na konkurenčen način (z javnim razpisom) ali na nekonkurenčen način (npr. prenos pooblastil za izvajanje zdravstvenih storitev od enega na drugega izvajalca). Pri tretji rešitvi so izbirali med notranjo decentralizacijo (oblast/pooblastila so bila prenesena z višje na nižjo raven osebkov) in zunanjo decentralizacijo (npr. pooblastilo za razporejanje uporabe finančnih dotacij šolam je bilo od lokalnih šolskih oblasti preneseno na same šole).

Na začetku reform je bilo stanje v politični in upravni decentralizaciji po državah precej različno. Velika Britanija in Francija sta bili v osemdesetih letih razmeroma najbolj centralizirani državi, Finska in Švedska pa sta bili že zelo decentralizirani. Tudi Nemčija je bila že od druge svetovne vojne naprej močno politično decentralizirana. Upravna decentralizacija je bila značilna za Novo Zelandijo in Veliko Britanijo, politična pa je prevladovala v Belgiji, Finski in Nizozemski. Finska in Švedska sta že imeli tako politično kot upravno decentralizacijo. Politična kriza v Italiji v zgodnjih devetdesetih letih je vodila tako v politično kot upravno decentralizacijo. V Belgiji je prišlo do zmanjšanja moči zvezne oblasti zaradi napetosti med flamsko in valonsko skupnostjo. Velika Britanija je bila pri politični decentralizaciji edina izjema, saj sta Škotska in Wels šele leta 1997 dobila parlament; kljub temu ostaja stopnja nadzora, ki jo izvaja centralna država nad izvoljenimi lokalnimi oblastmi, med najvišjimi v Evropi.

Konkurenčni način decentralizacije izvajanja javnih storitev je bil prevladujoč v Avstraliji, Novi Zelandiji, Veliki Britaniji, manj v skandinavskih državah in precej manj v centralnih evropskih državah. V ZDA je od začetka reform javnega sektorja zelo pogosto pogodbeno oddajanje

izvajanja storitev (contracting-out). Kanada je tržnim mehanizmom zaupala precej manj kot ZDA.

Vse države so v določenem obsegu uporabile tako notranjo kot zunanjo decentralizacijo. Države NPM so se odločile za več zunanje decentralizacije, saj so najbolj navdušeno oblikovale nove, avtonomne in specializirane osebkke, na katere so prenesle tudi oblast. Tudi Francija se je uspešno priključila ustanavljanju novih nižjih oblasti in skladno z državno strategijo politične in upravne decentralizacije še nadaljuje ustanavljanje bolj ali manj avtonomnih osebkov (établissements publics). Slika sprememb v Nizozemski je bolj zapletena. Oblikovanje ZBO in ministrskih agencij sodi v zunanjo decentralizacijo centralnih ministrstev. Na drugi strani so bila v obdobju 1980–1990 resorna ministrstva odločno proti prenosu oblasti na province in občine. Vendar pa Nizozemska v decentralizaciji politične oblasti postopoma sledi zgledu Velike Britanije. Zelo pa se razlikujeta Švedska in Finska prav glede vloge centralnih agencij. Finska je sredi devetdesetih let zmanjšala število in funkcije svojih centralnih agencij, Švedska pa je ohranila centralne agencije z močnimi pooblastili, te so v številnih primerih v času reforme od svojih ministrov dobile še večja pooblastila, kot so jih imele prej (Molander et al., 2002; OECD, 1998).

Nove oblike centralnega nadzora. Hkrati z decentralizacijo so potekali tudi procesi krepitve novih oblik centralnega nadzora. Eden izmed pomembnih načinov za zmanjšanje javnih izdatkov je bila v številnih državah krepitev pooblastil ministra za finance v primerjavi s pooblastili resornih ministrov. Tako je finančni minister dobil dominantni položaj v vladah Nove Zelandije in Velike Britanije. Centralni nadzor pa ni bil samo zadeva financ. V državah NPM so centralne oblasti za nadzor avtonomnih osebkov, ki so nastali s specializacijo in/ali decentralizacijo, zgradile sistem meril in kazalcev (indikatorjev) za merjenje dosežkov v izvajanju javnih storitev. Prek merjenja dosežkov v izvajanju javnih storitev, ki je neposredno povezano z reformo proračuna, so ponovno vzpostavili sistem centralnega nadzora, pri čemer se je ta v prvem valu reform osredotočil predvsem na merjenje obsega in kakovosti storitev (output) in šele v drugem valu reform na merjenje učinkov storitev in koristi od njih (outcom) za družbeno skupnost (točka 4.2.1).

Velikost posameznih organizacij državnega/javnega sektorja se je s procesi specializacije in decentralizacije v povprečju močno zmanjšala. Vendar vizija majhnih organizacij ni bila enotno sprejeta; nad njo so bile manj navdušene kontinentalne evropske države. Institucije/organizacije EU so v obdobju obravnavanih reform celo povečevale svojo velikost.

4.4. REFORMIRANJE KADROVSKEGA MENEDŽMENTA

Reformne spremembe na področju kadrovanja (kadrovskega menedžmenta) v javnem sektorju so bile, podobno kot spremembe v njegovi organizaciji, posledica različnih izhodišč v upravno-kulturni ureditvi posameznih držav. Pollitt in Bouckaert navajata, da kažeta to različnost med anglosaksonskimi državami in državami celinske Evrope z ureditvijo Rechtsstaat že sama

uporaba pojmov za zaposlene uradnike v administraciji: v prvi skupini držav civil servant in v drugi officer of the state (Pollitt in Bouckaert, 2004, str. 74).

Politiki so s spremembami na splošno želeli doseči, da bi bila javna uprava bolj prilagodljiva, izobražena in usmerjena v doseganje rezultatov ter, če je mogoče, manj številčna in posledično manj draga. V državah, v katerih javni uslužbenci niso bili deležni trdne pravne zaščite, ki jo je bilo težko spremeniti (kot na primer v nemški zvezni državni upravi), so lažje uresničili potrebne spremembe. Varnost zaposlitve v javnem sektorju je bila tako pomembno zmanjšana v Avstraliji, Novi Zelandiji, Veliki Britaniji in ZDA. Vendar kadrovske spremembe niso bile nikoli prve na reformnem sporedu, običajno so sledile spremembam v organizaciji.

Do reform je bilo v obeh skupinah držav (skladno z Webrovo teorijo) za ravnanje s kadri značilno zlasti tole: (1) zaposlovanje in imenovanje uradnikov je bilo karierno ter neodvisno od trenutne vladajoče politike; (2) napredovanje na delovnem mestu je bilo odvisno od kvalifikacije in senioritete (praktičnih izkušenj); (3) javni uradniki so bili del enotne javne uprave (administracije) in nagrajevani skladno s pravili nacionalne plačne sheme, znotraj katere so bile razlike in posebnosti le del nacionalnega okvira; (4) zaposlovanje je na splošno lahko trajalo do upokojitve. To so bile hkrati tudi značilnosti, po katerih se je v sedemdesetih in osemdesetih letih večina služb v javnem sektorju razlikovala od služb v privatnem sektorju. Reformne spremembe, ki so jih izvedle najprej države NPM, so bile zato usmerjene v: (1) čas zaposlitve (mandat), (2) način napredovanja, (3) način delegiranja pooblastil in odgovornosti.

Trajanje zaposlitve. Reformna usmeritev je bila oblikovanje časovno manj varnih karier in spodbujanje večjih pritokov in odtokov kadra z izkušnjami v privatnem sektorju. Značilna sprememba v državah NPM je bila imenovanje najvišjih uradnikov, še posebej predstojnikov agencij in tudi predstojnikov ministrstev na podlagi kratkoročnih pogodb (2–5 let), vezanih na pogodbe o izvajanju nalog. Največje spremembe je uveljavila Nova Zelandija. Tam morajo vsi visoki uradniki (člani Senior Executive Service) za svojo službo ponovno zaprositi po 5 letih, razen izvršnih direktorjev ministrstev (chief executives), ki jim je dovoljeno podaljšanje zaposlitvenih pogodb. Velike spremembe v zaposlovanju javnih oz. visokih uslužbencev so bile opravljene tudi v Veliki Britaniji. Leta 1994 so v Veliki Britaniji sprejeli program o kar 25-odstotnem zmanjšanju števila visokih uradnikov.⁷ Manj sprememb je bilo v drugih državah, npr. v Belgiji, Finski, Franciji, Nemčiji in Švedski. V švedski javni upravi so najvišji javni uslužbenci še vedno večinoma imenovani karierno. Vendar so podobno kot v Avstraliji tudi v Finski in Švedski, s ciljem zagotavljanja večje koordinacije med oblikovanjem politik in njihovim izvrševanjem, na najvišjih mestih uvedli politično kadrovanje. Francija je precej drugačna od te skupine držav, saj člani grands corps pogosto sami odhajajo v službo v privatni sektor in se tako ne štejejo za tipične birokrate. V Franciji je celo naraslo število tistih, ki zapuščajo javni sektor za bolj plačane službe v privatnem sektorju (Rouban, 1997, str. 147).

⁷ V predhodnih sedmih letih je britansko javno upravo kar 50 % posameznikov iz Senior Open Structure zapustilo pred starostno upokojitvijo, 30 % odhodov iz službe pa je bilo odhodov na podlagi prostovoljne ali obvezne zgodnejše upokojitve (Pollitte in Bauckaret, str. 77, 2003).

Napredovanje na delovnem mestu. Reformna usmeritev je bila povezovanje napredovanja na delovnem mestu z doseženimi rezultati v izvajanju javnih storitev/aktivnosti. Pogosto se pričakovani rezultati, ki vsebujejo specifične individualne cilje in prioritete, vgradijo v letne (zaposlitvene) dogovore ali kvazipogodbe. Običajno so rezultati le en dejavnik, saj sta ostali izobrazba (kvalifikacija) in delovne izkušnje (senioriteta) še vedno sestavini odločanja o napredovanju. Kljub temu je jasna reformna usmeritev, da morajo biti javni uslužbenci odgovorni za kratkoročno doseganje ciljev politik ali ciljev osebka, ki jih izvršuje. Merila za nagrajevanje na delovnem mestu so pogosto podobna merilom za napredovanje. Za nadaljnji razvoj kadrovanja je pomembno združevanje visokih uslužbencev (npr. Senior Executive Service, SES v Avstraliji, Kanadi, Novi Zelandiji in ZDA), organizirano z namenom oblikovanja bolj mobilne, odgovorne in v menedžmentu kompetentne skupine uslužbencev na vrhu javne/državne uprave. Uslužbencem takih skupin je dovoljeno zaposlovanje s horizontalnim pomikanjem po političnoupravnem ustroju. V karierno lestvico javne uprave pa lahko vstopijo tudi osebe zunaj javnega sektorja. Poskusi vezave plačila na dosežke so bili uvedeni v večini proučevanih držav; najbolj široko je bilo uveljavljeno v državah NPM, bolj previdne in omejene pa so bile te spremembe v skandinavskih državah in Franciji.

Zmanjševanje enotnosti v sistemu nagrajevanja zaposlenih. V državah NPM se je postopoma opuščal koncept enotne državne uprave. Prva med reformatorji na tem področju je bila Nova Zelandija. Leta 1988 so bila v tej državi s posebnim zakonom (State Service Act) ustanovljena ministrstva, njihovim izvršni direktorjem (chief executives) pa dodeljeno izvajanje funkcij delodajalca vseh zaposlenih v ministrstvu. Letna pogajanja o plačah (Annual General Adjustment of Pay) in drugih pravicah iz delovnega razmerja so bila ukinjena. Za javni sektor je začel veljati zakon o delovnih razmerjih, ki je bil do tedaj namenjen le privatnemu sektorju. Zaposleni v javni upravi so s tem postali deprivilegirani in so se obravnavali podobno kot zaposleni v privatnem sektorju, torej na različne načine in pod lokalno različnimi pogoji. Velika Britanija in Avstralija sta ohranili enoten očrt javne uprave. Novo filozofijo nagrajevanja, ki je sledila zgledom privatnega sektorja, je Velika Britanija vpeljala leta 1994. V Avstraliji so leta 1997 sprejeli nov zakon o javni upravi (Public Service Act), s katerim so pooblastili ministre in predstojnike agencij, da sami določajo, kako in pod kakšnimi pogoji bodo zaposlovali.

Druge države modela držav NPM niso posnemale. Največje izjeme so bile Francija, Nemčija in Evropska komisija. V svojih reformah je naredila pomemben korak naprej Italija, ki je pogoje zaposlovanja v javni upravi približala prevladujočim pogojem v privatnem sektorju, vendar je posebno ureditev ohranila za visoke uradniške položaje (grades). Od leta 2000 je tudi v Evropski komisiji prisotno decentralizirano kadrovanje, vendar primerjava s spremembami v državah z NPM pokaže, da gre za boječe in konvencionalne spremembe. Znotraj take centralnoevropske pravne ureditve (značilne za Belgijo, Nemčijo, Francijo in Evropsko komisijo) državni uslužbenci ostajajo posebna kategorija zaposlenih.

Švedska in Finska sta ubrali srednjo pot glede na države NPM in konservativno ureditev Rechtsstaat. Vzpostavili sta bolj decentraliziran in k rezultatom usmerjen sistem nagrajevanja. Dejansko sta ti dve državi le deloma razgradili v bistvu enotno javno upravo. Podobno je ravnala

Kanada. V Nizozemski je bil karierni menedžment najvišjih javnih uslužbencev sredi devetdesetih let še centraliziran. Poseben primer so ZDA. Imajo zagotovljen nacionalni okvir za kadrovanje in klasifikacijo delovnih mest, ki predpostavlja pošten in neoseben sistem nagrajevanja po sposobnostih. Vendar kljub velikim razpravam v osemdesetih in devetdesetih letih v ZDA (v nasprotju z Avstralijo in Novo Zelandijo) ni bila dogovorjena in uresničena celovita reforma kadrovanja in nagrajevanja; glavna ovira pri tem je kompleksen politični sistem. Čeprav so potrebe po reformi javne uprave stalno prisotne, pa te nikoli niso tako velike, da bi se uveljavile v političnih programih predsedniških volitev. Tako naj bi v ZDA pred slabimi desetimi leti samo 15 % zaposlenih v zvezni državi vstopalo v delovno razmerje skozi sistemsko določen standardni sistem preizkušanja in razporejanja na delovna mesta. Kljub temu da je kadrovanje v ZDA po svoji politični retoriki daleč stran od ureditve Rechtsstaat pa je bila v ZDA vseeno udomačena še pogosto rigidna in nereformirana birokracija (Pollitte in Bouckaert, 2003, str. 80).

Zmanjševanje posebnosti v kadrovskem menedžmentu javne/državne uprave v primerjavi z zasebnim sektorjem je prevladujoči trend v večini držav, ki sta jih proučevala Pollitte in Bouckaert.

4.5 SPREMLJANJE (MERJENJE) DOSEŽKOV JAVNIH STORITEV

Razpršenost v izvajanju javnih storitev z notranjimi in zunanjimi izvajalci, ki je bila posledica predstavljenih sprememb (v točkah 4.2–4.4) v reformah javnega sektorja, je zahtevala na vseh ravneh države merjenje dosežkov (*performance measurement*) javnih storitev. Stari birokratski hierarhični mehanizmi nadzora in upravnega inšpekcijskega nadzora so bili ali neuporabni ali pa niso več zadoščali za spremljanje delovanja države/javnega sektorja. Merjenje dosežkov javnih storitev se je začelo razvijati v številnih razsežnostih in na vseh področjih javnih storitev; hkrati ni bilo več namenjeno samo notranjim potrebam, temveč zunanji presoji oskrbe z javnimi storitvami – parlamentom in javnosti (Pollitt in Bouckaert, 2003, str. 92). Obseg merjenja dosežkov se je najprej in najbolj razvil v državah NPM, v prvem valu reform kot merjenje dosežkov storitev (output) ter njihovo učinkovitosti (efficiency) ter v drugem valu kot merjenje dosežkov učinkov/koristi (outcome) ter uspešnosti (effectiveness) v doseganju ciljev vseh vrst državnih politik in programov za njihovo uresničevanje.

Sistemov merjenja dosežkov v posameznih državah niso razvijali tako, da bi od manj zahtevnih ali oprijemljivih storitev prehajali k bolj zahtevnim storitvam. Pogosto je bil začetek merjenja dosežkov storitev sprožen na podlagi družbenih prioritet. Tako je bila v Veliki Britaniji med prvimi postavljena shema merjenja zdravstvenih storitev. V Veliki Britaniji kot razmeroma veliki državi je bilo merjenje dosežkov uvedeno na vseh področjih javnih storitev. Celih 17 let vladavine konservativne stranke so bili usmerjeni v merjenje storitev in njihove učinkovitosti; v ta namen je bilo v izvršilnih agencijah javne uprave v devetdesetih letih oblikovanih več sto podrobnih ciljev, ki jih je formalno razglasil finančni minister. Merjenje storitev, ki je izhajalo iz ekonomske teorije principal/agent, se je dobro podalo tradiciji britanske profesionalne državne

uprave (Talbot, 2003, str. 1). Zahteve po merjenju in vrednotenju učinkov/koristi od programov javnih storitev in državnih politik so se pojavile po letu 1997, s prihodom laboristične vlade. Od tedaj vlada kot sestavni del proračunskih dokumentov predlaga parlamentu dogovor o javnih storitvah (Public Service Agreement), v katerem so načrtovana merila učinkov/koristi (outcome) programov in politik v pristojnosti posameznih ministrstev.

K širjenju merjenja storitev so vodile tudi zahteve državljanov za doseganje večje kakovosti javnih storitev. Take zahteve so bile v posameznih državah predstavljene v različnih oblikah, kot na primer v Veliki Britaniji leta 1991 z UK Citizen's Charter; v Franciji leta 1993 s French Public Service Charter, v Kanadi leta 1995 s Quality of Service Initiative.

V ZDA so leta 1993 merjenje dosežkov javnih storitev, financiranih iz zveznega proračuna, predpisali s posebnim zakonom (Government Performance and Results Act, GPRA), s katerim so obvezali k (a) strateškemu in (b) letnemu načrtovanju dosežkov ter k (c) letnemu poročanju o dejanskih dosežkih vsako ministrstvo in vse ostale zvezne agencije. Merjenje storitev se je po letu 1992, to je z začetkom gibanja Reinventing Government, začelo tudi v večini zveznih držav ZDA.

V Novi Zelandiji so najprej uveljavili merjenje storitev in njihove učinkovitosti. Kasneje so razvili dva zelo široka sistema merjenja učinkov državnih politik in koristi od njih. Prvi sistem je vlado in ministrstva zadolžil za določanje strateških prioritet za državo kot celoto in posamezna ministrstva (Strategic Results Areas, SRA). Drugi sistem merjenja (Key Results Areas, KRA) pa je opredelil merjenje dosežkov učinkov/koristi v dogovorih med ministri in izvršnimi direktorji ministrstev za obdobje 3–5 let (Pallot, 2002, str. 166–170, Schick, 2001b, str. 2).

V Avstraliji je bilo merjenje storitev uvedeno v osemdesetih letih; merjenje učinkov/koristi se je utrdilo po letu 1996. Pomemben razvoj v merjenju storitev ter njihovih učinkov in koristi od njih je bil storjen tudi v Kanadi, Švedski in Finski pa tudi Nizozemski sredi devetdesetih let. Francija je pristopila k intenzivnemu merjenju dosežkov javnih storitev v letu 2001.

Sprejemanje uporabe meril in kazalcev (indikatorjev) dosežkov je bilo manj težavno za kulturo upravnih sistemov v anglosaksonskem svetu, ki delujejo v javnem interesu, kot pa za kulturo evropskih upravnih sistemov s tradicijo delovanja v državnem interesu, sta v primerjalni analizi ugotovila Pollitte in Bauckeart (2003, str. 92). Širjenje merjenja dosežkov je bilo zelo tesno povezano z razvojem informacijske tehnologije, saj šele njen sodobni razvoj omogoča stroškovno učinkovito spremljanje podatkov in informacij (Lynch in Lynch, 2003, str. 273-278).

Uporaba informacij o dosežkih javnih storitev. Razvoj uporabe informacij o dosežkih v posameznih državah je bil različen. Informacije so vplivale na ravnanje z javnimi izdatki, če so bile pravilno uporabljene, uporabljene pa so bile samo, če so bile za to priložnosti in spodbude, je ugotovil Schick in opredelil za primerne tri načine uporabe informacij o dosežkih: (1) za merjenje dosežkov storitev, (2) za določanje ciljev, (3) za poročanje o dosežkih, (4) za revizijo dosežkov, (5) za primerjalno presojanje dosežkov, (6) za oblikovanje pogodb o

izvajanju/dosežkih, (7) za odgovornost za dosežke in njihovo nagrajevanje ter (8) za načrtovanje javnih izdatkov na podlagi dosežkov.

Merjenje dosežkov (Performance Measurement). Informacije o dosežkih omogočajo njihovo merjenje, ki daje podlago za določanje (specificiranje) prihodnjih dosežkov ter ocenjevanje rezultatov in menedžmenta.

Določanje ciljev dosežkov (Performance Targets). Glavni namen določanja ciljev je vplivati na dosežke (delovanje) osebkov in jih meriti. Če so politiki/menedžerji obveščeni o tem, kaj se od njih pričakuje, se obnašajo drugače, kot bi se, če jim to ne bi bilo sporočeno. Cilji pa morajo biti pravilno izbrani; če določimo preveč ciljev, so lahko posledice enake, kot bi bile, če ciljev sploh ne bi določili.

Poročanje o dosežkih (Performance Report). Poročanje o dosežkih v rednih letnih poročilih je korak naprej v uporabi informacij o dosežkih, saj omogoča sistematično spremljanje napredka pri doseganju ciljev. Uporabniki poročil o dosežkih so predstavniki zakonodajne oblasti in javnosti, davkoplačevalci in drugi deležniki v upravljanju državnega/javnega sektorja. Dosežene rezultate je treba tudi razvrstiti na lestvico (rangirati), kar je hkrati oblika poročanja.

Revizija dosežkov (Performance Audit). Revizija dosežkov je potrebna, saj se s povečevanjem uporabe podatkov o dosežkih povečujejo tudi možnosti za manipuliranje z izbiranjem in tehtanjem spremenljivk na način, ki omogoča oblikovati želene rezultate. Državno revidiranje postaja vse bolj zahtevno, saj terja poleg računovodskih strokovnjakov tudi vse več strokovnjakov drugih strok.

Primerjalno presojanje dosežkov (Performance Benchmarks). Informacije o dosežkih se uporabljajo za primerjalno presojanje dosežkov (*benchmarking*), ki se navadno usmerja na en sam vidik dosežkov, npr. na stroške, produktivnost, zadovoljstvo državljanov. Primerjalno presojanje kaže razlike med primerjanim in opozarja menedžerje, naj raziščejo vzroke razlik in sprejmejo primerne ukrepe.

Pogodbe o izvajanju/dosežkih (Performance Contracts). Z oblikovanjem pogodb o izvajanju se cilji programov/politik preoblikujejo v formalne dogovore med državo in njenimi osebki (proračunskimi porabniki) ter določijo zneski, ki bodo porabljeni za načrtovane storitve (output). Lahko imajo tudi obliko memorandumov o razumevanju izkazanih pričakovanj za določeno obdobje. (V taki obliki je dogovore z ministri sklepal npr. predsednik B. Clinton v zgodnjih letih gibanja reinventing government.) Prvi pogoj za oblikovanje izvajalnih pogodb ali pogodb o dosežkih je širjenje diskrecije menedžerjev pri uporabi proračunskih sredstev in obveznost predložitve obračunov za dosežke. Pogodbe so običajno povezane z dvema drugima spremembama v javnem menedžmentu, prvič, z razširitvijo diskrecije menedžerjev pri uporabi sredstev, in drugič, z izpopolnitvijo njihovih odgovornosti. Prva sprememba je prvi pogoj za sklepanje pogodb, druga pa išče nadomestilo za slabosti v samih pogodbah.

Predlaganje obračunov in nagrajevanje dosežkov (Performance Accountability). Merjenje dosežkov je treba vzpostaviti na vseh ravneh odgovornosti ali predložitve obračunov za dosežke. Ministri so običajno politično odgovorni za učinke/koristi (outcome) od politik ali programov/aktivnosti za njihovo uresničevanje, izvršni direktorji in drugi menedžerji pa za obseg in kakovost storitev/aktivnosti (output); na njih je v večji ali manjši meri vezano individualno ali skupinsko nagrajevanje.

Sestavljanje k rezultatom usmerjenega proračuna ali proračuna dosežkov (Performance Budgeting). Najvišja stopnja uporabe informacij o dosežkih je sestavljanje proračuna dosežkov, ki predpostavlja uporabo meril dosežkov pri razporejanju javnofinančnih sredstev. Vendar oblikovalci politik poznajo dve definiciji, liberalno in dosledno. Po liberalni se za sestavljanje proračuna dosežkov šteje vsak proračunski sistem, ki razporeja javnofinančna sredstva po programih/aktivnostih javnih storitev (output). Po dosledni definiciji (performance-based budgeting) mora proračunski uporabnik pri vsaki zahtevi za povečanje sredstev to utemeljiti z večjim obsegom ali kakovostjo storitev (output) in večjimi učinki/koristmi (outcome) (Schick, 2001c, str. 44–59).

Stopnje uporabe informacij v sestavljanju proračuna. Pollitt in Bouckaert sta v primerjalni analizi uporabe informacij o dosežkih države razvrstila v štiri skupine. (Nemčija in Belgija v proučevanem obdobju še nista reformirali načrtovanja javnih izdatkov.) Najnižjo ali prvo stopnjo uporabe informacij, ki je pomenila objavljanje večjega števila informacij o dosežkih, so vzpostavile Francija, Italija in tudi Evropska komisija. Drugo stopnjo sprememb, ki je pomenila spremembe oblike in vsebine proračuna s poskušanjem povezovanja sestave letnega proračuna z novim procesom strateškega in letnega načrtovanja dosežkov programov, so tedaj uresničevali v ZDA. Na tretjo stopnjo sprememb, ki se loteva sprememb postopkov in strukture ter časa priprave proračuna, da bi lahko kar najbolj upoštevali dosežene rezultate pri odločanju o razporeditvi sredstev v letnem proračunu (vključno z zakonodajno oblastjo), sta uvrstila Švedsko, Finsko, Kanado in Nizozemsko. Na četrto ali najvišjo stopnjo sprememb načrtovanja proračuna, na kateri se javnofinančna sredstva v proračunu razporejajo med programe/aktivnosti glede na dosežene in pričakovane rezultate, pa sta uvrstila države NPM (Veliko Britanijo, Novo Zelandijo, Avstralijo) (Pollitt in Bouckaert, 2003 67-70).

4.6 TEORETIČNI VIDIK NOVEGA JAVNEGA MENEDŽMENTA IN NOVE WEBROVE DRŽAVE

Spremembe, ki jih je povzročil NPM v primerjavi s klasično javno upravo (public administration) v praktičnem delovanju javnega sektorja, so v angleški in francoski literaturi dobile pomembno teoretsko obravnavo. Tako Jan-Erik Lane v delu *New public Management* iz leta 2000, v katerem sicer obravnava celoten zgodovinski razvoj teorije organizacije javnega sektorja, predstavlja NPM kot normativno teorijo kratkoročnih pogodbenih razmerij v primerjavi z Webrovo teorijo kot teorijo dolgoročnih pogodbenih razmerij. S tem v zvezi je zapisal: »Reforme javnega sektorja, ki so v devetdesetih letih prinesle v družbo mešanico trgov in

birokracije, lahko gledamo tudi kot na izbiro med dvema vrstama institucij, ki so uporabljene za zagotavljanje javnih dobrin in storitev: kot dolgoročno sklepanje pogodb nasproti kratkoročnemu sklepanju pogodb« (Lane, 2000, str. 129).

4.6.1 Teoretični vidik 'NPM'

NPM je zasnovan na preskoku z dolgoročnih pogodbenih razmerij – tipičnih za klasično javno upravo in tradicionalna javna podjetja – na kratkoročna. Kratkoročno sklepanje pogodb se uporablja v NPM predvsem v treh oblikah, in sicer kot: (1) sklepanje pogodb s ponudniki storitev v procesu javnih naročil oz. javne ponudbe; (2) sklepanje pogodb z izvršnimi direktorji (CEO) v delniških družbah z državnim kapitalom; (3) sklepanje pogodb med ministri in izvršnimi direktorji agencij ter med njimi in njim podrejenimi menedžerji. NPM vzpostavlja državo pogodb, kjer je ravnanje (menedžment) s kadri in ostalimi udeleženci v zagotavljanju javnih storitev urejeno z vrsto raznovrstnih pogodb. Te pogodbe ne pokrivajo le zaposlitvenih razmerij, temveč tudi opredeljujejo cilje in dosežke javnih storitev. Država se opira na izvršne direktorje, ki take pogodbe sestavljajo in uresničujejo; izvršni direktorji istočasno svoja razmerja z državo urejajo s kratkoročnimi pogodbami. Sklepanje kratkoročnih pogodbenih razmerij v precejšnjem delu nadomešča državno/javno upravo (administracijo) kot koordinacijski mehanizem javnega sektorja. Taka ureditev je bila uvedena v prepričanju, da urejanje kratkoročnih pogodbenih razmerij povečuje učinkovitost. To, o čemer je treba razpravljati, je le, ali je vzpostavljanje kratkoročnih razmerij primerno za vse vrste storitev javnega sektorja in pod kakšnimi pogoji dejansko spodbuja učinkovitost. Ureditev kratkoročnih pogodbenih razmerij temelji na predpostavki, da je konkurenca prisotna, vse, kar je treba storiti, pa je, da se ustvari okolje, v katerem agentje lahko tekmujejo med seboj.

Ključno vprašanje NPM je, kaj so prednosti in slabosti kratkoročnih pogodbenih razmerij v primerjavi z dolgoročnimi, ki so bila značilna za urejanje delovnih razmerij v klasični javni administraciji in javnih podjetjih in prav tako za urejanje dolgoročnih razmerij med vlado (ministrstvi) ter uradi oz. agencijami kot proračunskimi uporabniki. Tako pri sklepanju kratkoročnih pogodb kot pri sklepanju dolgoročnih pogodb gre za urejanje odnosov po načelih teorije principal/agent, ki je bila primarno razvita za gospodarski (zasebni) sektor. Ta teorija se na splošno uporablja v urejanju zaposlitvenih razmerij med delodajalcem in delojemalcem v zasebnem in javnem sektorju. Ključen problem v agentskem odnosu je pogodba, ki motivira agenta, da deluje v interesu principala. Pojavi se problem popolne in pravilne sestavitve pogodbe, ki izhaja iz te interakcije, saj vseh prizadevanj agenta ni mogoče opazovati. V sklepanju pogodbenih razmerij je prisoten tako predpogodbeni kot popogodbeni oportunizem. Popogodbene težave se lahko pojavijo, če agent ne izpolnjuje svojih obveznosti ali če uporablja različne moralno dvomljive oblike, ki zadevajo prikrita dejanja. Predpogodbeni oportunizem pa se pojavi, če agent skriva informacije, ki so relevantne za pogajanja in podpis pogodbe; gre za problem napačne izbire, ki izhaja iz asimetričnega znanja. Teoretične analize, podprte z obširnimi empiričnimi analizami, kažejo, da sklepanje kratkoročnih pogodb eliminira obširni popogodbeni oportunizem, povezan s sklepanjem dolgoročnih pogodb, vendar pa je občutljivo na predpogodbeni oportunizem.

Če so dolgoročne pogodbe opuščene, obstaja negotovost med agenti glede pravil, pod katerimi je mogoče tekmovati v ponudbi ob enakopravnih pogojih, zato je potrebna regulacija, ki določi enoten okvir za urejanje kratkoročnih pogodbenih razmerij. Kratkoročna pogodbeni razmerja zahtevajo predhodno (ex ante) in poznejšo (ex post) ureditev javnega naročanja ali konkurenčne izbire ponudnikov ter jih tako ni mogoče prepustiti samo gospodarskemu pravu in sodni praksi. S pravili je treba odgovoriti na vprašanja, kateri agenti lahko tekmujejo v javnih razpisih ali javnih dražbah ali drugih oblikah javne ponudbe in kako ravnajo po tem, ko sklenejo pogodbo. Gledanja na to, v kakšni meri regulirati kratkoročna pogodbeni razmerja, so različna. Privrženci regulacije hočejo tudi v kratkoročnih pogodbenih razmerjih med javnim in privatnim sektorjem več regulacije, zahtevajo ponovno uveljavitev regulacije cen, kakovosti in količine ter nadzor izvajanja, ki bi ga opravljali močni regulatorji. Taka težnja po množični regulaciji se je pokazala v Veliki Britaniji v drugem mandatu Blairrove vlade. Slabe izkušnje z delovanjem nekaterih privatiziranih infrastrukturnih podjetij so to državo vodile k reguliranju cen in količin, to je k public utilities. Lane nasprotno meni, da bi take regulatorne sheme lahko resno omejile namen konkurence in zmanjšale uporabnost kratkoročnih pogodbenih razmerij (Lane, 2000, str. 144).

NPM – normativna teorija kratkoročnih pogodbenih razmerij

Poudariti je treba, da je v državah, ki so prevzele NPM, upravno pravo še vedno okvir delovanja države oz. javnega sektorja; znotraj tega okvira pa se vzpostavlja država pogodb. Teoretična inovacija NPM je pogodba, ki lahko doseže več kot oblast (authority). NPM je normativna teorija o tem, kako lahko država uporablja novo orodje, imenovano sklepanje pogodb (contracting), da bi učinkovito opravila svoje naloge (Lane, 2000, str. 215–225).

NPM uporablja dve vrsti pogodb: transakcijske pogodbe (transaction contracts) in agentske pogodbe (agency contracts). Tipična oblika transakcijske pogodbe je pogodba z zunanjim privatnim izvajalcem (contracting out), tipična agentska pogodba pa je pogodba med državo (ministrom) in izvršnimi direktorji (menedžerji) ter pogodba med izvršnim direktorjem in drugimi zaposlenimi v agenciji. Pogodbe med principal in agent so pogodbe o medsebojnih razmerjih (relating contracting) in so sredstvo za prihranek transakcijskih stroškov.

NPM se razlikuje od klasične državne/javne uprave (administracije) z dveh vidikov. Najprej je zanj značilna večja pogostost transakcijskih pogodb, saj se te sklepajo tako z zunanjimi kot notranjimi agenti ali izvajalci javnih storitev. Druga značilnost pa je, da so agentske pogodbe kratkoročne, in ne dolgoročne, še posebej v razmerju do izvršnih direktorjev. Kadar so javni uslužbenci zaposleni na podlagi dolgoročne pogodbe, pa je ta dopolnjena s pogodbo o izvajanju nalog (performance contract), ki je kratkoročna in pomeni posamični dogovor o izvajanju nalog z uslužbenci. (Pogodba med ministrom in izvršnim direktorjem v Novi Zelandiji lahko obsega tudi od 100 do 200 strani in v opredelitev nalog vključuje tudi cilje nekaterih politik (usmeritev) države (Lane, 2000 str. 150–151).

NPM, zasnovan na kratkoročnih pogodbenih razmerjih, se usmerja izključno v učinkovitost zadovoljevanja javnih storitev. Analize so pokazale, piše Lane, da ima sklepanje pogodb z

zunanjsimi izvajalci pet lastnosti, ki vodijo k večji učinkovitosti. Prvič je prostovoljno, drugič je usmerjeno v cilje, tretjič je oprto na spodbudah (nagrajevanju), četrtič je konkretno in določeno in petič ima omejen čas trajanja. Pogodbe, ki imajo teh pet lastnosti, so lahko učinkovite tako s stališča kupca kot s stališča ponudnika, vendar učinkovitosti ne zagotavljajo same po sebi. Do neizpolnjevanja pogodb lahko pride tako na strani privatnega kot javnega sektorja. Pogodbena nepopolnost, asimetrične informacije, korupcija so samo nekateri od dejavnikov, ki lahko v NPM otežijo učinkovito dogovarjanje s privatnim sektorjem. Sklepanje pogodb z zunanjimi pogodbeniki (contracting out) je lahko oteženo tako zaradi predpogodbenega kot popogodbenega oportunitizma. Vsaka pogodba je načelno lahko racionalna odločitev, racionalne odločitve pa vodijo do Paretovih optimalnih učinkov pod pogojem, da so pogodbe dosledno izvršljive. Če pogodbe niso optimalne glede na Paretoovo načelo, bi morale obstajati spodbude za nadaljevanje pogajanj, dokler ena stran ne pride do rezultata, ki ji bo prinesel dodatno korist, ne da bi se drugi strani njena korist zmanjšala. Pogodbeno oddajanje javnih storitev zunanjim izvajalcem omogoča doseči Pareto optimum le v primeru, ko imata obe strani spodbudo, da najdeta najboljšo možno rešitev za obe strani. Učinkovitost v pogodbenih razmerjih med javnim in privatnim sektorjem je tako v končni fazi odvisna od izvršnih direktorjev (CEO), ki v imenu države kot principala sedijo za pogajalsko mizo. Zato je bistveno vprašanje, kako motivirati izvršne direktorje (menedžerje) ali kako z njimi samimi napisati take pogodbe, da si bodo prizadevali privedi pogajanja do optimalnega konca v interesu države kot principala. S tem ciljem je bilo v praksi predlaganih že veliko mehanizmov, vključno s takimi, da bi sklenitev individualne pogodbe z izvršnimi direktorji izhajala iz njihovega dotedanjega ugleda, upoštevala delitev tveganj, zagotovila razmeroma veliko plačo ipd. Vendar Lane opozarja, da pretekli ugled še ni jamstvo za prihodnost, višja plača od (povprečne) tržne plače je lahko dejavnik za ohranitev delovnega mesta, vendar pa se za menedžerja privlačnost goljufanja poveča, če ni zainteresiran za ponovitev pogodbe. S svojo analizo pride Lane do spoznanja, da Paretovega optimuma tudi pri sklepanju kratkoročnih pogodb po načelu principal/agent ni mogoče doseči, ker individualna racionalnost nasprotuje kolektivni racionalnosti; meni, da se v teh razmerjih lahko doseže le Nashevo ravnotežje.⁸ Ker torej tudi v NPM predpogodbene strategije niso zanesljive, mora država izbrati popogodbeno strategijo, to je nadzor nad rezultati dosežkov izvršnih direktorjev. Država mora torej tudi tedaj, ko deluje kot država pogodb, ostati pri nadzoru kot temeljni sestavini delovanja javnega sektorja (Lane, 2000, str. 153–157).

Kratkoročno konkurenčno zagotavljanje javnih storitev s pogodbo kot normativnim mehanizmom – tako z zunanjimi kot notranjimi izvajalci javnih storitev – se je v razvitih industrializiranih državah, ki so celovito izvedle reforme javnega sektorja, na splošno potrdilo za uspešnejše od birokratskih mehanizmov. Uporaba pogodb za zagotavljanje javnih storitev je lahko v posamezni državi tudi selektivna. Tako Lane meni, da mora biti država vsekakor zainteresirana za konkurenco tudi v mehkem sektorju, da pa je urejanje razmerij s

⁸ Nashevo ravnesje (Nash equilibrium) je v teoriji iger niz strategij za igralce, kjer nobeden izmed njih ne more izboljšati svojega položaja oz. poplačila s strategijo, ki jo ponuja drugi igralec. Nashevo ravnesje včasih imenujejo tudi nekooperativno ravnesje (noncooperative equilibrium). (Samuelson, 1995, str.758.)

konkurenčnimi javni pogodbami za temeljne javne storitve, ki jih zagotavljajo v šolah, na univerzah, v bolnišnicah, lahko napaka. Kljub temu da je konkurenca na teh področjih zelena, je treba upoštevati, da profesionalne organizacije delujejo na drugačen način in skladno z logiko, ki je drugačna od tržne, kar pomeni, da naj bi bile spremembe v medsebojnih razmerjih med kupcem (državo) in prodajalcem (npr. visokošolsko organizacijo) na tem področju urejene na podlagi dolgoročnih razmerij.

Pri oblikovanju teorije o NPM ostaja pomembno področje proučevanja uporaba vrste prava, ki naj ureja pogodbeno razmerja, to je, v kakšni kombinaciji uporabiti civilno (pogodbeno) pravo in upravno pravo tako pri urejanju pogodbenih razmerij znotraj javnega sektorja (notranji trg) kot v sodelovanju med javnim in privatnim sektorjem.

4.6.2 Teoretični vidik modela 'NWS'

Teoretičnih obravnav reform javnega sektorja druge skupine držav, ki so selektivno izbirale elemente NPM in sta jih Pollitt in Bouckaert poimenovala modernizatorji, je malo. Te države se prikazujejo kot tiste, ki »počasi, neodločno, brez poguma lezejo na krov vlaka držav NPM«. Poskus teoretične interpretacije sprememb v teh državah sta podala Pollitt in Bouckaert; spremembe v teh državah sta označila kot Neo-Webrin State in predpostavila, naj bi države kontinentalne Evrope (Švedska, Finska, Nizozemska ter Francija, Belgija, Italija in Nemčija na deželni ravni) sledile predvsem temu modelu. Ocenila sta, da spremembe pomenijo deloma ponovno uveljavitev nekaterih elementov Webrove teorije in dodajanje novih značilnosti ali novih elementov (neo elements) v delovanje države.

Med elemente ponovne uveljavitve Webrove teorije sta uvrstila tele značilne spremembe:

- (1) uveljavitev države kot glavnega pospeševalca rešitev za probleme globalizacije, tehnoloških sprememb, usmerjanja reševanja vprašanj demografskih in okoljevarstvenih problemov;
- (2) utrditev vloge predstavniške demokracije (centralne, regionalne in lokalne);
- (3) posodobitev upravnih zakonov ob ohranjanju osnovnih načel, ki se nanašajo na razmerja med državljanji in državo, vključno z enakostjo pred zakonom, pravno varnostjo in možnostjo pravnega nadzora nad delovanjem države;
- (4) varovanje javnih storitev z značilnim statusom, kulturo, časom in pogoji.

Kot nove elemente urejanja delovanja države/javnega sektorja sta opredelila tele značilne spremembe:

- (1) Usmeritev od spoštovanja notranjih birokratskih pravil k pravilom za zunanje zadovoljevanje potreb in želja državljanov. Primarna pot za doseganje tega ni uporaba tržnih mehanizmov (čeprav se ti lahko deloma uporabljajo), temveč ustvarjanje profesionalne kulture o kakovosti javnih storitev.
- (2) Dopolnjevanje (ne nadomeščanje) vloge predstavniške demokracije z vrsto mehanizmov za posvetovanje izvršilne in zakonodajne oblasti z državljanji ter oblikovanje mehanizmov

neposrednega predstavljanja pogledov državljanov (kar je bolj vidno v severnoevropskih državah in na lokalni ravni v Nemčiji, ne pa toliko v Belgiji, Franciji ali Italiji).

(3) Izboljšanje ravnanja z državnimi sredstvi in posodobitev relevantnih zakonov za zagotavljanje večje usmerjenosti k doseganju rezultatov, in ne le k pravilnemu sledenju postopkom. To se kaže deloma v usmeritvi iskanja ravnovesja med predhodnim (ex ante) in poznejšim (ex post) nadziranjem, toda ne s popolno opustitvijo predhodnih (ex ante) kontrol.

(4) Profesionalizacija javnih storitev, tako da uradnik ni le strokovnjak za posamezen zakon, relevanten za njegovo področje delovanja, temveč tudi profesionalni menedžer, usmerjen k potrebam državljanov/uporabnikov storitev.

Pollitt in Bouckaert sta države, ki sta jih uvrstila med Neo-Webrin State, razdelila v dve podskupini. V prvo podskupino sodijo Švedska, Finska, Nizozemska, ki oblikujejo državo državljanov s povečano uveljavitvijo njihovega sodelovanja v javnem upravljanju na podlagi pravil, določenih v posodobljenih upravnih zakonih. V drugo podskupino pa sodijo centralne evropske države (Francija, Nemčija, Belgija), ki dajejo prednost profesionalni državi – moderni, učinkoviti, prilagodljivi in že edinstveno identificirani z višjimi nameni splošnega interesa (Pollitt in Bouckaert, 2003, str. 96–102).

5. K REZULTATOM USMERJENO SESTAVLJANJE PRORAČUNA

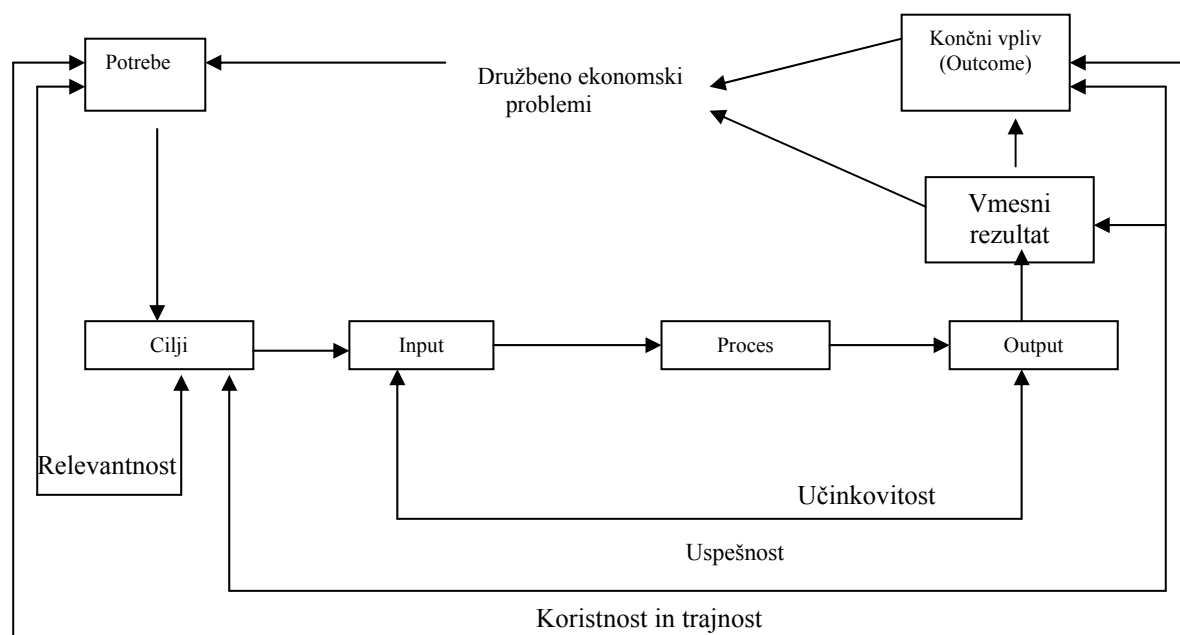
5.1 POJMOVANJE K REZULTATOM USMERJENEGA SESTAVLJANJA PRORAČUNA

Proračunske reforme, ki potekajo od začetka devetdesetih let v razvitih državah in so na splošno poimenovane *Results-Oriented Budgeting*, *ROB*, so dejansko oživile namere v šestdesetih in sedemdesetih letih propadlih poskusov racionalističnih načinov načrtovanja javnih izdatkov, le da v drugačnem okolju, ki jih ne samo omogoča, temveč zahteva njihovo uresničevanje. ROB je dejansko način načrtovanja javnih izdatkov, katerega namen je razporejati javnofinančna sredstva med različne vrste javnih storitev glede na njihovo učinkovitost (efficiency) in uspešnost (*effectiveness*). ROB so vodilne države v njegovem razvoju zasnovala vsaka na svoj način. V praksi posameznih držav pa tudi pri teoretskem proučevanju se ta novi način načrtovanja javnih izdatkov uveljavlja pod različnimi pojmi. Najpogostejše ga imenujejo *performance budgeting*, *performance-based budgeting*, *results-based budgeting*, *managing for results*, *outcome budgeting* ali *priority budgeting*. Različni izrazi (pojmi) lahko do neke mere kažejo tudi vsebinske razlike, ni pa nujno.

Pri opredelitvi vsebine ROB gre predvsem za dvojno vprašanje. Prvo vprašanje je, ali povezati odločitve o razporejanju javnofinančnih sredstev le z merili učinkovitosti javnih storitev (output) in hkrati z merili uspešnosti javnih storitev, ali pa samo z merili uspešnosti, to je z njihovimi učinki/koristmi (outcome) za družbeno skupnost. Prevladuje stališče, da je treba razporejanje javnofinančnih sredstev povezati tako s storitvami (output) kot z njihovimi učinki/koristmi

(outcome), to je, utemeljiti ga tako glede na učinkovitost kot glede na uspešnost. Slednja mora izhajati iz prve. Javne storitve so lahko izvedene učinkovito, toda če nimajo pričakovanih učinkov ali ne dosežejo pričakovanih koristi za družbeno skupnost, so neuspešno izvedene in dosežkov porabljenega denarja (value for money) dejansko ni (Allen in Tommasi, 2001, str. 370). Uresničevanje ROB ponazarja slika 1.

Slika 1: Način uresničevanja ROB



Vir: Pollitt in Bouckaret, 2003, str. 106.

V državah NPM (Velika Britanija, Avstralija, Nova Zelandija) so, kot smo navedli že v točki 4.2, v prvi generaciji reform javnega sektorja merili le dosežke v obsegu in kakovosti (output) ter šele po več letih prešli na merjenje učinkov/koristi javnih storitev (outcome). V ministrstvu za finance Velike Britanije so to vsebinsko razliko v merjenju dosežkov poudariti tako, da so spremenili pojem *performance* v pojem *value for money*. V ZDA so si z zakonom (GPRA) leta 1993 zadali – pod pojmom *performance budgeting* – povezati raven proračunskega financiranja z učinki/koristmi programov, vendar so v praksi pod tem pojmom v kar dveh obdobjih strateškega načrtovanja merili zlasti storitve (output) ter v manjši meri tudi učinke/koristi zveznih programov. John Mercer, ki ga štejejo za očeta GPRA, je ta razkorak med predvidenim in dejanskim uresničevanjem opravičil s pojasnilom, da je *performance budgeting* treba razumeti kot razvijajoč se, in ne kot statičen način načrtovanja javnih izdatkov (Jossi, 2004, str. 1-2). Drugo vprašanje, ki je pri opredelitvi prej navedenih pojmovnih različic obravnavano neenotno, pa je, koliko naj bo raven proračunskega financiranja odvisna od pričakovanih ali doseženih rezultatov. Schick je pojasnil, kot smo že omenili v 4. poglavju, da se *performance budgeting* pojavlja v dveh različicah: (a) v liberalnejši, ki specifikira pričakovane rezultate, vendar jih ne poveže eksplicitno z ravni izdatkov, ter (b) v dosledni, ki neposredno poveže povečanje (prirast) izdatkov s povečanjem dosežkov. Po liberalni definiciji pomeni *performance budgeting*

razporejanje (strukturiranje) javnofinančnih sredstev po vrstah storitev (output) in učinkih/koristih (outcome). Za uveljavitev dosledne definicije ali performance-based budgeting, je poudaril Schick, ni dovolj povezati le celotna sredstva (input) in celotne dosežke (output, outcome); treba je povezati povečanje stroškov s povečanjem dosežkov, to je, vsako zahtevo za več sredstev utemeljiti tako z večjim obsegom in/ali kakovostjo storitev posameznega programa kot z večjimi učinki/koristmi (Schick, 2001c, str. 50–59).

Fielding Smith je s pojmom performance-based budgeting predpostavil racionalno, mehanistično povezavo med dosežki storitev (output) in javnofinančnimi sredstvi. Proračunski uporabniki, ki v večji meri dosežejo svoje cilje, naj dobijo po njegovi definiciji tudi več proračunskih sredstev, in obratno (Fielding Smith, 1999, str. 3–15).

Odbor za računovodske standarde ameriških držav (Governmental Accounting Standards Board, GASB) je na podlagi prakse teh držav performance-based budgeting opredelil kot definiranje želenih učinkov/koristi (outcome) s potrebnimi prvinami (denarna sredstva, delovna sila, stroški kapitala itd.) (input) ter strategijami (aktivnostmi) in storitvami (output), da bi dosegli te učinke/koristi (outcome). To je na kratko način uporabe informacij o rezultatih – tako o želenih kot o dejansko doseženih – za informiranje pri proračunskih odločitvah (Walters, Abrahams, Fountain, 2003, str. 19).

Nasprotno ameriški teoretik Martin pojasnjuje, da je treba razlikovati med *performance budgeting* in *outcome budgeting*. Po Martinu je outcome budgeting nova zvrst načrtovanja, in ne sestavni del ali podvrsta performance budgeting. Koncept, da je outcome budgeting sestavni del ali podvrsta performance budgeting, je po njegovem mnenju napačen, ker ne prepozna pomembnih razlik med usmeritvijo na javno storitev (output) in učinek oz. korist (outcome) od nje. Martin ugotavlja, da se skladno z mnenjem večine znanstvenikov način načrtovanja, ki ga označuje pojem performance budgeting, nanaša bolj na to, »katere stvari država naredi, kot pa na to, kakšne učinke/koristi (outcome) s tem doseže«. Pri tem se sklicuje na klasično besedilo Lyncha *Public Budgeting in America*, v katerem avtor postavlja tipično definicijo performance budgeting; razume ga »kot obliko načrtovanja, ki predstavi sredstva (input) ter storitve/aktivnosti (output) državnih programov tako, da enostavno omogoča verifikacijo gospodarnosti in učinkovitosti programov.«

David Osborne in Ted Goebler sta v svoji vplivni knjigi *Reinventing Government* predlagala delovno definicijo outcome budgeting kot »tisti proračunski sistem, ki se usmerja na učinke financiranih aktivnosti in koristi od njih (outcome)« (Osborne in Geabler, 1992, str. 161). Prva sta popularizirala outcome budgeting, nista pa bila prva, ki sta ta pojem uporabila, je zapisal Martin.

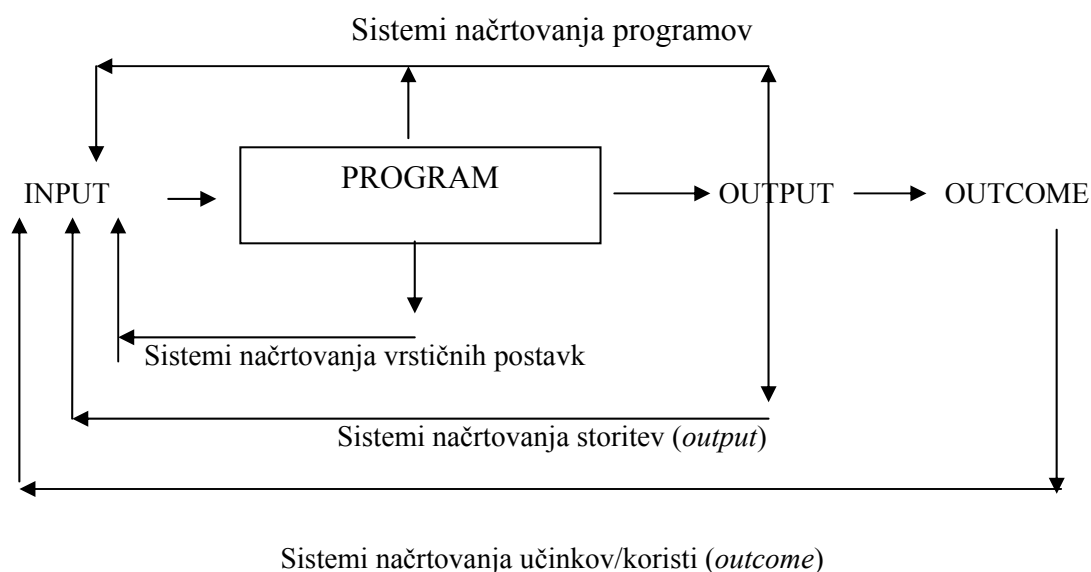
Outcome budgeting se po mnenju Martina ne nanaša na načrtovanje storitev ter gospodarnost in učinkovitost, temveč na učinke/koristi in uspešnost (input/outcome). Ker performance budgeting po Martinu ne prepozna pomembnosti ugotavljanja učinkov/koristi, je neprimerno po definiciji razvrstiti outcome budgeting kot podvrsto performance budgeting. Martin tudi poudarja, da ima

outcome budgeting ob drugih značilnih namenih načrtovanja javnih izdatkov dva dodatna cilja, to je (a) polaganje računov za dosežke v učinkih/koristih (outcome) zunanjim deležnikom in (b) komuniciranje z njimi. Zato vidi avtor outcome budgeting kot manifestacijo odgovornosti za dosežke v razmerju z zunanjimi deležniki (voljenimi funkcionarji, državljani, interesnimi skupinami in drugimi), kar ni bila značilnost drugih v preteklosti razvitih načinov proračunskega načrtovanja (Martin, 2002, str. 246).

Martin razlikuje glede na namen načrtovanja tri sisteme načrtovanja proračunskih programov: (1) načrtovanje podrobnih postavk porabe javnofinančnih sredstev po programih (Line-Item Budgeting Systems), (2) načrtovanje dosežkov storitev programov (Performance Budgeting Systems), (3) načrtovanje učinkov/koristi programov (Outcome Budgeting Systems).

V skici poudarja, da je outcome budgeting le tisti sistem sestavljanja proračuna, ki se primarno osredotoči na načrtovanje učinkov/koristi (outcome).

Slika 2: Primerjava *outcome budgeting* z drugimi načini sestavljanja proračuna (načrtovanja javnih izdatkov)



Vir: Martin, 2002, str. 248.

V reševanju alokacijskih vprašanj je praksa prehitela teorijo

Tako Schick kot Martin pa v povezovanju proračunskega financiranja z učinki javnih storitev in koristmi od njih vidita po dolgi desetletjih pomemben korak k razvoju teorije načrtovanja javnih izdatkov. Po mnenju A. Schicka uresničevanje dosledne definicije *performance-based budgeting* dejansko pomeni *budgeting by performance increments*, to je povezovanje razporejanja javnofinančnih sredstev z mejno (dodatno) koristjo, ki jo je mogoče doseči z

dodatnimi sredstvi. V tej smeri pa je že leta 1952 v iskanju odgovora na Keyjevo vprašanje razmišljal Lewis, ko je predlagal oblikovanje *teorije načrtovanja proračuna* z institucionalizacijo analize mejne koristnosti kot podlage za razporejanje javnofinančnih sredstev (glej točko 2.3.2). Spremembe, ki jih v načrtovanje javnih izdatkov vnaša ROB, dajejo po mnenju Schicka možnost za spopad z Lewisovo idejo, ki v preteklosti v praksi nikoli ni bila širše preizkušena. Prvi poskus njene uresničitve je pomenil ZBB v sedemdesetih letih (glej točko 3.3), ki pa je bil po mnenju Schicka v tistem času v praksi napačno razumljen (Schick, 2001c, str. 59). Podobno kot Schick je tudi Martin ocenil, da je *outcome budgeting* korak naprej v sistemskem načinu iskanja odgovora na Keyjevo alokacijsko vprašanje, saj nanj odgovarja s predlogom »*pri delitvi X dolarjev na programa A in program B se je treba odločiti na podlagi doseženih učinkov/koristi programa A in njemu pripadajočih stroškov v primerjavi z doseženimi učinki/koristmi programa B in njemu pripadajočimi stroški.*« (Martin, 2002, str. 246.)

Martin je *outcome budgeting* ocenil kot »*enega izmed zanimivih fenomenov države, ki se pojavijo od časa do časa, ko občasno praksa preseže teorijo*«. Med ekonomskimi teoretiki z nekaj izjemami še ni širše obravnavan in zato še ni splošnega strinjanja o njegovi definiciji. Zato je Martin svoje razmišljanje o *outcome budgeting* sklenil s temi ugotovitvami: (1) predstavlja nov način razmišljanja o javnem načrtovanju; (2) ni samo abstraktna teoretična konstrukcija, temveč je živ način sestavljanja proračuna, zato mu je treba najti pravo mesto v teoriji in opredeliti legitimno področje raziskovanja; (3) deluje pod različnimi imeni, toda roža je roža, v literaturi pa je treba razlikovati med *outcome budgeting* in *performance budgeting*; (4) dejansko vpliva na odločitve o razporejanju javnih finančnih sredstev med konkurenčne državne osebe – agencije, ministrstva in programe, zato je vreden nadaljnjega teoretskega raziskovanja; (5) resnično predstavlja zmago teorije nad (proračunskimi) procesi do mere, do katere učinki/koristi in njim pripadajoči stroški določajo, kako naj bo X dolarjev razporejenih (alociranih) med aktivnosti A in aktivnosti B (Martin, 2002, str. 258–259).

5.2 NAČIN UVAJANJA IN URESNIČEVANJA K REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNA

Vodilne države so v razvoju ROB uporabile lastne in različne načine. Kljub desetletnim izkušnjam na mednarodni ravni še ni prišlo do oblikovanja enotne metodike. Zato v literaturi pogosto najdemo ugotovitev, da za uvajanje ROB ni niti ene same trdne ali hitre formule. Pri našem spoznavanju metodike uvajanja ROB smo osredotočili na ameriške zvezne države in ZDA kot zvezno državo, saj smo predpostavili, da prav razmeroma najbolj enotno družbenoekonomsko okolje z največjimi kadrovskimi zmogljivostmi lahko najbolj značilno pokaže skupne značilnosti metodičnega načina in probleme. Še posebej zato, ker sta Pollitt in Bouckaret ocenila, da se »jasno in visoko zasnovani reformni ukrepi v ZDA uresničujejo neenakomerno, nekje energično in drugje počasi« (Pollitt in Bouckaret, 2003, str. 102).

Razvijanje ROB v ameriških zveznih državah

Strokovnjaki Svetovne banke so v letu 2003 poskušali odgovoriti na vprašanje, kako enotno definirati in uvesti dosledno definicijo *performance-based budgeting* s proučevanjem reform v ameriških zveznih državah, na podlagi raziskave, ki jo je za 47 od 50 držav ZDA več let izvajal Public Affairs Institute at Syracuse University (GPP, 2003, str. 153-172). Ugotovili so, da tudi v teh državah ni bilo enotnega metodičnega načina. V posameznih ameriških državah potekajo reforme proračunskega načrtovanja od leta 1992, ko se je v ZDA začelo že omenjeno gibanje *reinventing government*; uvajali so jih na pobudo zakonodajne ali pa izvršilne oblasti. Strokovnjaki Svetovne banke so v oceni desetletje potekajočih reform (1992–2002) ugotovili, da v večini od 47 držav, v katerih so izvedli reforme, niso sledili dosledni definiciji *performance-based budgeting*. Med izvajanjem reform se je uveljavilo spoznanje, da bi bilo zgrešeno vztrajati pri *performance-based budgeting* s ciljem zagotoviti mehanično povezavo med proračunskimi sredstvi in dosežki na njihovi podlagi, saj so ocenili, da je merjenje dosežkov koristno tudi tedaj, ko ta povezava ni avtomatična. Delovanje za uresničevanje ciljev ROB so zato izrazili s širšim pojmom *managing for results*.⁹ Dosledne definicije *performance-based budgeting* jim večinoma ni uspelo uveljaviti, zlasti pri različnih socialnih programih; čeprav so bili še tako neuspešno izvedeni, politične odločitve niso dopuščale zmanjšanja njihovega financiranja. Managing for results v ameriških državah na splošno pomeni, da informacije o dosežkih usmerjajo razporejanje proračunskih sredstev, vendar ga neposredno ne določajo. Tam, kjer niso sprejeli uporabe dosledne definicije, merila dosežkov uporabljajo za odločanje na različnih stopnjah priprave proračuna (pri posameznih proračunskih uporabnikih, pri ocenjevanju programov, ki ga izvajajo centralni proračunski organi, kot tudi pri presojanju proračuna, ki ga izvaja zakonodajna oblast). V raziskavi so potrdili, da tedaj, ko se razporeditev proračunskih sredstev glede na dosežke ne spoštuje, pri razporeditvi skupnega obsega sredstev vedno stopi v ospredje politično odločanje. Ker predstavniki zakonodajne oblasti pogosto dvomijo o merilih dosežkov, so tudi v ameriških državah spoznali, da je treba nujno zagotavljati ocenjevanje meril dosežkov z zunanjo revizijo. Predstavniki zakonodajne oblasti merila dosežkov pogosto uporabijo, ko se soočijo z interesi ali zahtevami svojih volivcev. Pri uporabi dosledne definicije so uspešnejši v državah, kjer je izvršilna veja oblasti k oblikovanju meril dosežkov privabila tudi predstavnike zakonodajne oblasti.

Vendar v nekaterih ameriških državah že nekaj let uveljavljajo tudi najzahtevnejši način sestavljanja proračuna *outcome budgeting*. Uveljavljanje outcome budgeting na primeru treh ameriških držav (Floride, Teksasa in Arizone) je proučeval Martin ob teoretičnem pojasnjevanju razlik med outcome budgeting in performance budgeting. V vseh treh državah so obveznost tega načina sestavljanja proračuna predpisali z zakoni in v njih zadolžili vsa ministrstva, izvršilne agencije, univerzitetni in pravosodni sistem, da: (1) identificirajo vse programe v svoji pristojnosti, (2) razvijejo strateške načrte ter (3) povežejo strateške načrte in merila dosežkov v

⁹ Managing for Results so v ZDA sprejeli z navdušenjem na podlagi predstavitev zmage zamisli NPM v Novi Zelandiji, Veliki Britaniji in Avstraliji. Jedro prevzete zamisli NPM je bilo - uporabiti informacije o dosežkih za uveljavljanje odgovornosti v uresničevanju ciljev proračunskega financiranja posameznih držav, okrožij, mest in drugih oblik lokalnih skupnosti (Moynihan, 2006, str.77).

proračunskem procesu. Te države so se odločile za proračunsko financiranje učinkov/koristi (outcome). Martin je merjenje in vrednotenje učinkov/koristi proučeval na treh ravneh: (1) na ravni programa, (2) na ravni posamezne agencije (organizacije) in (3) na ravni države/skupnosti. Pri tem je Florida že dosegla najvišjo tretjo stopnjo (raven), z izpopolnjevanjem vseh ravni ji sledi Teksas. Arizona preizkuša prvo stopnjo outcome budgeting, to je financiranje programov glede na dosežene učinke/koristi posameznih programov. Na odločitve o razporejanju proračunskih sredstev med konkurenčne državne programe ali storitve države že dejansko vplivajo razmerja med učinki/koristmi in za njih potrebnimi stroški (Martin, 2002, str. 246–260).

Zahteve po uveljavitvi dosledne definicije performance-based budgeting ali outcome budgeting se v sedanjem obdobju stopnjujejo zlasti v ameriških državah, ki so več let izkazovale proračunski primanjkljaj, zavedajoč se, da jim pri reševanju finančne krize ne bo pomagala zvezna država, ki ima sama doslej največji proračunski primanjkljaj. Tako je D. Osborne – avtor najodmevnejših ameriških del za praktično uveljavljanje proračunskih reform – na vseameriški konferenci strokovnjakov in visokih predstavnikov zveznih držav in lokalnih oblasti (Managing Performance 2004) pozval k temeljitim fiskalnim reformam pod pojmom *budgeting for outcomes* ali *priority-based budgeting*, ki jih je označil kot proces na rezultatih temelječega izbiranja proračunskih prioritet države, mest, okrožij. Ob tem je poudaril, da so podatki o dosežkih (performance data) osrednja točka tega procesa tako pri določanju prioritet in sprejemanju proračunskih odločitev kot pri izgrajevanju boljših odnosov z volivci. Kot primer uspešnega praktičnega uresničevanja priority-based budgeting je predstavljena država Washington, ki ta način sestavljanja proračuna uveljavlja od proračunskega leta 2002 naprej (pred tem je dosegla že proračunski primanjkljaj 2 milijardi \$).¹⁰ Načrt izdatkov države so oblikovali tako, da so ignorirali predhodno raven javnih izdatkov (niso odvezemali in dodajali stroškov predhodnemu letu) in se osredotočili na učinke/koristi, ki jih pričakuje večina državljanov. Razpoložljiva proračunska sredstva so razporedili med tiste vrste storitev, ki so bile po tovrstnih kriterijih našteje na prioritetni listi državnih storitev/aktivnosti. Ko je denarja za delitev zmanjkalo, so potegnili črto: programi nad njo so bili financirani, tisti pod njo pa ne.¹¹ Priority-based budgeting pomeni dejansko oživitve idej ZBB, ki niso uspele v sedemdesetih letih.

Tako lahko ugotovimo, da obstojijo v razvoju sestavljanja proračuna, ki so ga označili s skupnim pojmom *managing for results*, razlike tudi med ameriški državami. Razlike izhajajo tako iz razlik v upravnopolitičnem razvoju kot iz gospodarskih ali fiskalnih razmer. Ne glede na to pa imajo značilne skupne elemente. GASB jih je leta 2003 v posebnem poročilu predstavil kot sedem sestavin managing for results (GASB, 2003, 1-24). V njih smo prepoznali ključne

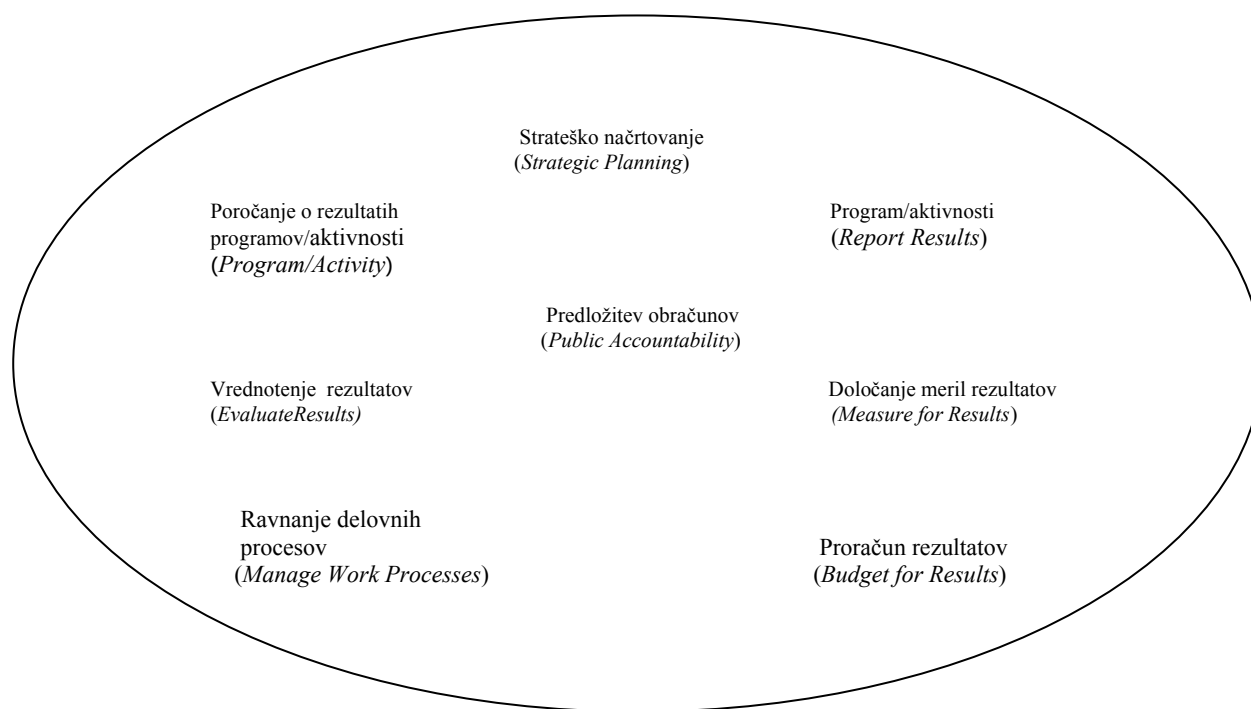
¹⁰ David Osborne in Peter Hutchinson sta to ključno značilnost načrtovanja proračuna opisala tudi v knjigi *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis* (2004, 145 str.).

¹¹ Rezultat tega načina načrtovanja proračuna je bil uravnotežen proračun, vendar na način, ki bi bil v evropskih državah danes verjetno politično neuresničljiv. Med drugim so ukinili plačilo zdravstvenega zavarovanja približno 60 tisoč posameznikom; iz javnega financiranja so izključili zobne, slušne, okulistične pripomočke za revne odrasle osebe; ukinili so 2500 državnih služb, usklajevanje rasti plač z življenjskimi stroški za zaposlene v državni upravi in prvotno že določeno povečanje plač učiteljem. Uvedeno je bilo tudi povečanje udeležbe pri plačilu šolnin, 1200 mladostnih zapornikov z nizkim tveganjem je bilo izpuščenih iz zaporov; ukinjena je bila tudi vrsta drugih državnih programov.

elemente za uresničevanje ROB, ki so značilni tudi za druge proučevane države (NPM in prvo skupino držav NWS) in jih v nadaljevanju predstavljamo.

5.2.1 Temeljne prvine sestavljanja in uresničevanja ROB

Slika 3: vzajemno med seboj povezanih prvin *managing for results*:



1. *Strateško načrtovanje (Strategic Planning)*. Prva stopnja je strateško načrtovanje, s katerim država na najvišji ravni določi *splošne in določene cilje* po področjih delovanja države in politike (strategije) za njih uresničevanje. Pri tem izhaja iz sedanjih potreb in okoliščin ter prihodnjih priložnosti in možnosti svojega delovanja. Strateško načrtovanje storitev države lahko obsega dve, pet ali celo večletno obdobje. Načrti morajo poudariti *prioritete*, ki jih država izrazi v *želenih učinkih/koristih*.

2. *Načrtovanje programov (Program Planning)*. Ko je določena koherentna strategija za uresničevanje splošnih in določenih ciljev, je treba načrtovati *programe*, to je, aktivnosti države združevati tako, da je mogoče uresničevati strateške in določene cilje. Vsako ministrstvo (agencija) mora določiti, kje in kako lahko prispeva k doseganju splošnih in določenih ciljev države, ki jih je le-ta izrazila v skupnem strateškem načrtu. Vsako ministrstvo mora narediti svoj strateški načrt, ki je usmerjen v konkretno delovanje, da bi dosegli državni načrt. Cilji (podcilji) programov ministrstev morajo biti skladni s splošnimi in določenimi strateškimi cilji države, to je, pravilno izbrani, sicer je dvomljivo njihovo merjenje. Glavni namen določanja programov in njihovih ciljev je usmerjati delovanje državnih osebkov, jih informirati o tem, kaj se od njih pričakuje.

3. *Razvijanje pomembnih meril dosežkov (Developing Meaningful Performance Measures)*. Ko so oblikovani splošni in določeni cilji, je treba definirati način merjenja ciljev, to je določiti pomembna merila za presojo napredka v uresničevanju splošnih in določenih ciljev. Čeprav se o merilih dosežkov na splošno razmišlja kot o doseženih rezultatih storitev oziroma njihovih učinkih/koristih, merjenje dosežkov običajno vključuje tudi sam proces delovanja. Tako so v GASB merila dosežkov razdelili v šest vrst meril:

(1) *Merila prvin ali dejavnikov za zagotavljanje storitev (Measures of Input)*; merijo neposredne in posredne ter splošne stroške vseh porabljenih (finančnih in ne finančnih) sredstev za zagotavljanje storitev.

(2) *Merila procesov ali aktivnosti (Activity or Process Measures)*; merijo procese ali strategije, uporabljene za zagotavljanje storitev (npr. aktivnosti za storitve vzdrževanja cest).

(3) *Merila storitev (Output Measures)*; merijo količino zagotovljenih storitev, opravljenih nalog za stranke, državljane (npr. km popravljenih cest, število danih davčnih nasvetov, število učencev, ki je končalo določeno raven šolske izobrazbe).

(4) *Merila kakovosti storitev (Service Quality Measures)*; merijo kakovost storitev glede na določene normative ali standarde (npr. luknje na cestah so zakrpane v določenem roku 24 ur ali zmanjšalo se je število pritožb glede izvajanja posameznih javnih storitev).

(5) *Merila učinkov/koristi (Outcome Measures)*; merijo dosežene rezultate učinkov/koristi na podlagi opravljenih storitev.

(6) *Merila učinkovitosti (Efficiency Measures)*; merijo stroške na enoto storitev in posledično na enoto njih učinkov/koristi.

Za merjenje dosežkov je pomembno zagotoviti prave podatke, poudarja navedeno poročilo GASB. Podatki morajo biti izbrani in fleksibilni. Katere informacije je treba izbrati, je odvisno od splošnih in določenih ciljev. Idealno je, da merila učinkov/koristi omogočajo spremljati temeljne rezultate, ki jih želi država ali njeni osebki doseči. Pri izbiranju števila meril velja slediti pravilu »več kot 3 in manj kot 10«. Informacije morajo biti natančne in pravočasne ter v razumnem času izkazovati tekoča gibanja; hkrati morajo omogočiti enostavno komuniciranje z zaposlenimi (od nižjega do višjega menedžementa), oblikovalci državnih politik, voljenimi in imenovanimi funkcionarji ter javnostjo. Vsak sistem meril dosežkov mora prav tako vključevati pojasnjevalne podatke, ki omogočajo analizirati, zakaj določeni podatki kažejo določen rezultat, to je, identificirati dejavnike, ki vplivajo na dosežke (povečanje stroškov za km vzdrževane ceste je na primer treba pojasniti kot posledico zunanjih dejavnikov, to je povišanja cen naftnih derivatov, pomanjkanje asfalta ali zelo hude zime, ali pa kot posledico notranjih dejavnikov, to je odločitev menedžmenta, da uporabi trpežnejšo ali dražjo vrsto asfalta, kar bo dolgoročno zmanjšalo stroške vzdrževanja cest.)

4. *Načrtovanje na podlagi rezultatov (performance-based budgeting, budgeting for results)*. V proračunu kot letnem dokumentu so sredstva oziroma javni izdatki razporejeni po programih, upoštevajoč v proračunskih procesih (pogajanjih) določene prioritete, ki so oprte na stroških za zagotavljanje storitev na določeni ali želeni ravni, to je za izmerjen(o) obseg/kakovost storitev (*output*) in njihove učinke/koristi (*outcome*). Oblikovalci politik oblikujejo proračun, ki povezuje programe s strategijami, strategije s storitvami in storitve z njihovimi učinki/koristmi – vse izraženo z izdatki (stroški).

5. *Zbiranje in uporaba podatkov za uravnavanje delovnih procesov (Collecting and Using the Data to Manage Work Processes)*. Najbolj neposredna uporaba meril dosežkov je dnevno uravnavanje uresničevanja programov/aktivnosti. S sprotnim pritokom informacij lahko menedžerji sproti ocenjujejo uspešnost (effectiveness) doseganja ciljev in analizirajo stroške. Kako zasnovati in vpeljati tak informacijski sistem, je odvisno od različnih dejavnikov. Za razmeroma majhna ministrstva je to lahko enostavno, za bolj kompleksno delovanje pa so potrebni bolj sofisticirani sistemi, vendar sodobna informacijska tehnologija omogoča zbiranje, analiziranje in poročanje o velikem obsegu in vrstah podatkov, ki so za to potrebni.

Zbiranje podatkov (Collecting Data). V strateških načrtih in načrtih programov posameznih ministrstev je treba opredeliti, katere podatke je treba spremljati, vključno s podatki o splošnih in določenih ciljih, zelenih rezultatih, sredstvih oz. prvinah storitvenega procesa (*input*), o aktivnostih ali procesih, o obsegu in kakovosti storitev (*output*) ter o učinkih/koristih (*outcome*) in merilih učinkovitosti. Kot del celotnega procesa morajo biti oblikovani mehanizmi s katerimi se prepoznavata točnost in zanesljivost navedenih podatkov. Obstojijo različne poti zbiranja in združevanja podatkov o dosežkih. Sodobna tehnologija omogoča integriranje proračuna programov in njihovih ciljev ter meril dosežkov z računovodskim informacijskim sistemom. Računovodski informacijski sistemi podpirajo programe in storitve, ki omogočajo razporejati stroške po aktivnostih/programih/storitvah (*activity-based costing*). Sistemi obračunavanja plač omogočajo prepoznavati delovne ure po programih ali aktivnostih z namenom smiselnega zajemanja stroškov dela za ključne storitve. Podatkovne baze so oblikovane tako, da zajemajo vse podatke o dosežkih in obravnavajo poročila na način, ki omogoča razporejati (povezovati) podatke na različne načine. Informacijski sistem mora omogočiti obračunavanje stroškov na enoto (npr. stroške na km vzdrževanih cest ali stroške na udeleženca v programu preprečevanja pitja alkohola) in hkrati za program kot celoto z vsemi merili dosežkov (pri programu preprečevanja pitja alkohola je treba poznati skupne stroške, število udeležencev, število povratnikov, število tistih, ki živijo zdravo glede na pričakovani cilj programa). Taka poročila se sproti ali obdobjno pošiljajo strokovnemu osebju in menedžerjem programov ter polletno ali letno tistim, ki sprejemajo programe in politike.

Uporaba podatkov za menedžment (Using the Data to Manage). Vsi podatki so namenjeni spremljanju začetnih, vmesnih ali dolgoročnih (končnih) rezultatov in na tej podlagi prihodnjim odločitvam. Obravnava (razprava), ki sledi analizam podatkov, vodi k spremembam v procesih, programih, času in strategijah. Informacije o dosežkih se začnejo uporabljati za dnevni in tedenski menedžment.

6. *Vrednotenje in odgovarjanje za rezultate (Evaluating and Responding to Results)*. Vprašanja stroškov in rezultatov je treba analizirati in vrednotiti na širši ali višji ravni. Razkriti je treba ne samo to, ali so odgovorne državne ravni dosegle splošne in določene cilje storitev (*output*), temveč tudi to, ali so s tem prispevale k želenim učinkom/koristim (*outcome*) in /ali obstojijo druge poti, po katerih bi lahko dosegli boljše rezultate z manjšimi stroški. Bolj celovito ovrednotenje dosežkov postane podlaga za preverjanje sprotne prakse. Pri vrednotenju se presojuje politike, strategije, učinkovitost in uspešnost. To formalno vrednotenje izhaja iz časovnih primerjav (teženj) in primerjav z drugimi (benchmarking); v ZDA postajajo vse bolj pomembne primerjave med posameznimi državami, regijami, mesti (zlasti primerjave med velemesti). Pri spremljanju rezultatov je treba nameniti pozornost tudi nepredvidenim posledicam delovanja (sekundarnim učinkom/koristim), ki so lahko pozitivne ali negativne. Cilj primerjav podatkov je analiziranje vprašanj, kako povečati učinkovitost in uspešnost. (V ameriških državah je preverjanje stroškov in rezultatov že tudi rutinsko opravilo vrednotenja pogodb performance-based contracts z nevladnimi organizacijami, ki so izvajalke številnih javnih storitev.)

7. *Poročanje o rezultatih (Reporting Results)*. Poročanje o doseženih rezultatih storitev in njih učinkih/koristih ima dva glavna cilja. Prvi je, da razvije vrsto točnih in pravočasnih podatkov, ki se uporabljajo kot podlaga za oblikovanje politik in programov ter za sestavo proračuna in s tem sistematičen proces za izboljšanje rezultatov delovanja države. Drugi razlog pa je informiranje državljanov in drugih zainteresiranih deležnikov o tem, kaj država dela in kako vzdržuje ter izboljšuje blaginjo prebivalstva. Poročila morajo zato vsebovati podatke in informacije, s katerimi si njihovi uporabniki ali bralci lahko oblikujejo mnenje o tem, kako država izpolnjuje svoje cilje. Obdobno ali vsaj letno poročanje omogoča sistematično spremljanje napredka v doseganju ciljev in uveljavljanje javne odgovornosti ali polaganje računov.

Merjenje dosežkov (performance measurement) in vrednotenje dosežkov (performance evaluation) sta sestavini oziroma instrumenta ROB, ki najpomembneje določata njegovo uresničevanje, zato ju v nadaljevanju podrobneje obravnavamo.

5.3 MERJENJE DOSEŽKOV

Merjenje dosežkov (performance measurement) je instrument za ocenjevanje napredka v uresničevanju državnih politik in programov glede na postavljene splošne in določene cilje, ki pokaže rezultat določene politike ali programa. V državah, ki so uveljavile ROB, je merjenje dosežkov do te mere izboljšalo delovanje države/javnega sektorja, da ga štejejo kot vrsto svojih nalog. Merjenje dosežkov obsega pet razsežnosti: *gospodarnost, učinkovitost, uspešnost, skladnost s pravili in kakovost storitev* (OECD, 1994).

Gospodarnost (economy) je opredeljena kot »pridobitev (nabava) primerne količine in kakovosti človeških, stvarnih in finančnih dejavnikov (input) ob primernem času ob najmanjših stroških, ki so ocenjeni kot standardni ali normirani stroški«. *Učinkovitost (efficiency)* je razmerje med

storitvami, zagotovljenimi s programi ali aktivnostmi (output), in sredstvi ali dejavniki (input), s katerimi so bili zagotovljeni (proizvedeni), merjeno s stroški na enoto storitev. Učinkovitost mora biti ocenjena glede na neko relativno velikost, kot so stroški na enoto storitve za predhodna obdobja, ali glede na načrtovane velikosti ali glede na primerljivi osebek ipd. *Uspešnost (effectiveness)* meri stopnjo doseganja ciljev učinkov/koristi (outcome) programov/politik. Uspešnost je najpomembnejši element *dosežkov porabljenega denarja (value for money)* v javnem sektorju. *Kakovost storitev (service quality)* se s širšega vidika nanaša na *uspešnost*, vendar na splošno v ožjem pomenu besede zajema pravočasnost, dostopnost, zanesljivost in stalnost javnih storitev za državljane in je bolj povezana z merjenjem storitev (output) kot z njihovimi učinki/koristmi (outcomes). *Skladnost s pravili (compliance)* je opredeljena kot dolžnost delovati skladno z zakoni in drugimi predpisi, ki urejajo proračunski sistem. Tako se npr. presoja spoštovanje roka plačila dobaviteljem, davčni upravi se lahko predpiše specifičen cilj – pobrati določen obseg neplačanih davkov, ipd.

Pojem dosežki je zmes vseh petih razsežnosti, nekatere med njimi so lahko med seboj povezane, druge so lahko med seboj v navzkrižju. Tako je npr. v nekaterih primerih možno izboljšati kakovost in skladnost s pravili, toda samo ob večjih stroških in manjši učinkovitosti. (Allen in Tommasi, 2001, str. 359–360.)

Merila in kazalci dosežkov

(Performance measures and indicators). Dosežki se lahko merijo z merili ali kazalci (indikatorji). Merila so primerna za neposredno evidentiranje stroškov, dejavnikov, obsega storitev, učinkov/koristi. Kazalci pa se uporabljajo kot približek merjenja storitev, kadar je neposredno merjenje težavno ali drago. V tuji literaturi in praksi se pojma *measures* in *indicators* največkrat uporabljata zamenljivo.

Merila ali kazalci prvin ali dejavnikov (input measures or indicators) se nanašajo na kadre, opremo, material itd. Običajno se izrazijo kot znesek izdatkov (expenditures) ali stroškov (costs) ali kot porabljen čas. Uporabijo se pri merjenju učinkovitosti (efficiency) ali stroškovne uspešnosti (cost-effectiveness).

Merila ali kazalci storitev (output measures or indicators) se nanašajo na storitve (blago), proizvedene(o) s programi in drugimi aktivnostmi. Uporabljajo se za ocenjevanje učinkovitosti, ki se meri s kazalnikom vložki/izložki (input/output), in merijo stroške na enoto storitve. Če se izrazijo kot izložek/vložek (output/input) merijo produktivnost (productivity); včasih se ta lahko izrazi tudi kot vložek glede na učinke/koristi (outcome/input).

Merila ali kazalci učinkov/koristi (outcome measures) so povezana(i) s temeljnimi cilji proračunskih politik, ki so doseženi s storitvami in merijo *uspešnost* doseženih ciljev. Običajno se ugotavljajo najprej *vmesni učinki/koristi (intermediate outcome)*, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali programi in druge aktivnosti vodijo k želenim ciljem (npr. v uresničevanju programa varstva okolja je vmesni učinek lahko število gospodarskih enot, ki že imajo čistilne

naprave, ali število zbirališč za različne vrste odpadkov). Za razlike v izražanju stopnje doseganja učinkov/koristi (outcome) se uporabljajo tudi različni pojmi, ki poskušajo nazorno označiti razlikovanja med vmesnimi in končnimi, t. j. ciljnim učinki/koristmi. Tako je pojem *result* lahko uporabljen kot alternativa *intermediate outcome*, medtem ko je pojem *impact* (vpliv) lahko uporabljen kot skupen pojem za *result* in *outcome*.

Kazalci kakovosti storitev merijo zadovoljstvo strank ali uporabnikov storitev (customer satisfaction) (npr. s številom prejetih pritožb), predvsem pa pravočasnost, dosegljivost, zanesljivost, točnost opravljanja storitev (npr. čas odziva policije, čakalne dobe v bolnišnicah). Kakovost storitev je najpogosteje odvisna od procesov izvajanja, ki se prav tako merijo z merili ali kazalci (indikatorji).

Kazalci procesov (process indicators) merijo način dela ob zagotovitvi dane ravni storitev in sredstev (dejavnikov) za to raven. Največkrat se uporabljajo za merjenje dosežkov tam, kjer se druga merila težko določijo (tako se npr. presojuje postopki aktivnosti pri javnem naročanju), na področju oblikovanja zakonodaje ali politik pa je spoštovanje *obveznih postopkov* ključen element dobrega delovanja.

Vpliv (impact) programov ali političnih ukrepov je sopomenka za njihove učinke oz. koristi (outcome), vendar je včasih bolj natančno definiran; obstaja razlika med *gross outcome* in *net impact*. Neto vpliv so dejanski učinki oz. koristi od nekega programa ter ne vključuje vplivov zunanjih dejavnikov na program in se oceni z metodami vrednotenja. *Analize vplivov (impact analysis)* se npr. ukvarjajo z ocenami dejanskih učinkov (*effects*) programov storitev (intervencij države) na določeno okolje (npr. študije vplivov na okolje). Včasih se merjenje vpliva določenih programov ocenjuje glede na to, kako učinkuje na druge programe ali poslanstvo javnega osebka.

Družbeni kazalci (social indicators) se lahko uporabljajo za ocenjevanje širših vplivov (impact) posameznih državnih politik. So merila na visoki agregatni ravni (tako merilo je npr. stopnja izobrazbe odraslih državljanov ali stopnja umrljivosti dojenčkov). V praksi ni lahko uporabljati družbenih kazalcev (indikatorjev) za oceno dosežkov posameznih programov; problem je ocenjevanje medsebojne povezanosti različnih programov (zmanjševanje umrljivosti dojenčkov v nerazviti državi je npr. lahko posledica programov za čisto vodo, programov varovanja pred nalezljivimi boleznimi, programov prehrane) in zunanjih dejavnikov, na katere ne vpliva država s svojo politiko.

Merila dosežkov so lahko kvantitativna in kvalitativna. Slednja so lahko spremenjena tudi v kvantitativna (npr. z anketo ugotovljeno število zadovoljnih uporabnikov storitev se spremeni v kvantitativno merilo – določen odstotek zadovoljnih uporabnikov).

Končni namen vseh državnih programov/aktivnosti je ustvariti določen(o) učinek/korist, vendar kljub temu njihovo definiranje in razvoj meril za spremljanje uresničevanja povzroča velike težave. Včasih pride do učinkov/koristi programov za družbeno skupnost šele čez nekaj let.

Pogosto je izbrani program samo eden izmed mnogih, ki povzročajo določene učinke/koristi. Na splošno je merila ali kazalce storitev (*output*) lažje določiti kot merila ali kazalce učinkov/koristi (*outcome*), vendar so slednji pomembnejši v ocenjevanju dosežkov programov. V nekaterih sektorjih merila o opravljenih storitvah lahko nadomestijo merila učinkov/koristi (npr. pri gradnji cest), v drugih sektorjih pa je razlika med enimi in drugimi lahko zelo velika, tako da merilo o doseženem obsegu storitev ni indikator učinkov/koristi (npr. število preventivnih zdravniških pregledov še ne predpostavlja zmanjšanja neke bolezni). Za koristne povratne informacije je pomembno vmesno merjenje učinkov/koristi (rezultatov).

Dosežki kot relativen pojem. Dosežki so samo relativen pojem, zato po definiciji merjenje učinkovitosti in uspešnosti zahteva primerjanje s cilji. Za oceno, ali so rezultati dobri ali slabi, je treba vsak dosežek primerjati z osnovo ali standardom. Dosežki se pogosto merijo glede na načrtovane cilje in pretekla obdobja. Za merjenje dosežkov je zelo koristno oblikovanje časovnih serij, katerih slabost pa je, da ne upoštevajo sprememb v učinkovitosti ali produktivnosti zaradi tehnoloških sprememb. Zelo koristno je primerjalno presojanje (benchmarking) z drugimi – organizacijami ali državami. Primerjave s standardi oz. merili, ki jih dosegajo drugi, omogočajo ne samo oceniti dosežke, temveč tudi ugotoviti področje in procese delovanja, kjer so potrebne izboljšave, ter preskušati, ali so merila učinkovitosti in uspešnosti ustrezno določena. Zato v javnem sektorju razlikujejo primerjalno presojanje procesov in primerjalno presojanje rezultatov (process benchmarking in results benchmarking).

Pri določanju ali izbiranju meril in kazalcev je treba vedno upoštevati kriterije, kot so: relevantnost in koristnost (relevance and usefulness), jasnost in razumljivost (clarity and understandability), stroškovno uspešnost (cost effectiveness) ter zmožnosti preverjanja rezultatov (capacity to monitor results). Izpolnjevanje teh meril pomeni, da morajo biti merila pravilno definirana v razmerju do programa, na katerega se nanašajo, ter odražati splošne in določene cilje. Merila morajo biti enostavna, dobro opredeljena in razumljiva za uporabnike. Stroški zbiranja in obdelovanja podatkov morajo biti realno ocenjeni in pretehtani glede na pričakovane koristi od samega merjenja. Merila dosežkov se morajo uporabljati konsistentno s časovnega in organizacijskega vidika ter sistematično ocenjevati.

Funkcije merjenja dosežkov

a. Različni sistemi merjenja za različne namene. Razvijanje in uvajanje merjenja dosežkov morata biti prilagojeni lokalnim okoliščinam in zadevam. Vsebina meril dosežkov se razlikuje glede na odgovornosti tistih, čigar dosežki se merijo, in glede na zahteve tistih, ki uporabljajo informacije. Na izvajalni (operativni) ravni so merila in kazalci povezani predvsem z vprašanji ravnanja s sredstvi in proizvodjalnimi (storitvenimi) procesi. Na višjih ravneh menedžmenta se informacije nanašajo na vprašanja uspešnosti programov, z namenom zagotoviti informacije za oblikovanje politik in razporejanje javnofinančnih sredstev.

b. Učenje organizacije in menedžmenta programov. Merjenje dosežkov je koristno za vrednotenje administrativnih dosežkov in učenje organizacije. Uporabiti ga je mogoče za

izboljšanje *operativne učinkovitosti* celotne organizacije (to je ministrstva ali agencije) ali za to, da posamezni menedžerji izboljšajo dosežke ministrstev, oddelkov, enot organizacije. Merjenje dosežkov je koristno orodje za socialne programe in investicijske programe ali projekte. Informacije o dosežkih pomagajo zagotoviti, da se taki programi uvajajo skladno z njihovimi cilji, hkrati pa so v podporo pripravi novih programov.

c. Pogodbe in dogovori o izvajanju. Merjenje dosežkov se lahko uporablja kot instrument za krepitev odgovornosti menedžmenta. K rezultatom usmerjena ureditev menedžmenta (results-oriented management system) poskuša povezati dosežke menedžmenta z eksplicitnimi ali implicitnimi pogodbami, ki na splošno vsebujejo cilje dosežkov. Po teoriji se morajo dosežki uporabiti tako za nagrajevanje kot za sankcioniranje. Pri nagrajevanju se uporabljajo merila gospodarnosti uporabe sredstev in učinkovitosti izvajanja storitev, manj pa dosežki v učinkih/koristih. (Tako je npr. mogoče opredeliti odgovornost zdravstvenega osebja za gospodarnost in učinkovitost določenega programa cepljenja in ga skladno s tem nagraditi, zelo težko pa je postaviti njegovo odgovornost za doseženo uspešnost v izboljšanju zdravja, saj je ta lahko odvisna od dejavnikov, ki so zunaj njegove kontrole, kot sta kakovost vode ali poraba tobaka).

d. Zunanja odgovornost (external accountability). Informacije o dosežkih se objavljajo s ciljem izboljšanja odgovornosti do parlamenta in davkoplačevalcev ter za zagotovitev revizije dosežkov porabljenega denarja (value for money audit). Vrhovne revizijske institucije preverjajo (revidirajo) podatke ali informacije o dosežkih, v nekaterih državah pa presojujejo oz. komentirajo tudi napredek v merjenju dosežkov in njihovo primernost.

Merjenje dosežkov pokaže rezultat ukrepov določene politike ali programa, ne ukvarja pa se z analiziranjem, zakaj npr. načrtovani cilji niso bili doseženi, kaj je treba spremeniti. S temi vprašanji se ukvarja vrednotenje.

5.4 VREDNOTENJE DOSEŽKOV

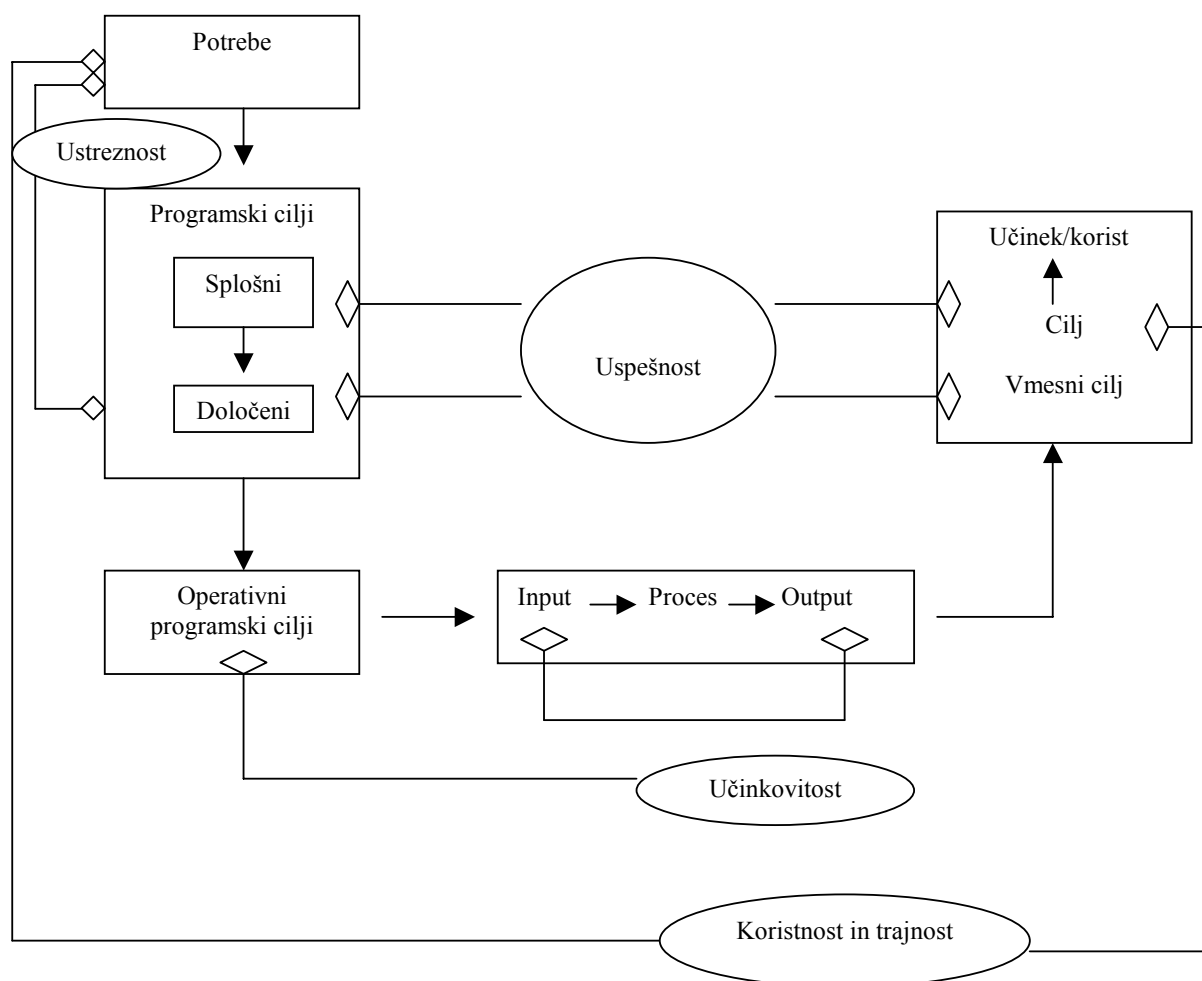
Namen vrednotenja. Študije vrednotenja ocenjujejo, ali so programi skladni z družbenoekonomskimi problemi, za rešitev katerih so bili oblikovani, in ali je intervencijska logika države uspešna. Njihov temeljni ali končni cilj je izboljšati alokativno učinkovitost, to je sprejemanje odločitev o razporejanju javnofinančnih sredstev na podlagi zanesljivih podatkov o dejanskih učinkih/koristih politik in programov. Podcilji vrednotenja programov pa so: (a) pomoč pri razporejanju javnofinančnih sredstev in ugotavljanje želenih sprememb politik; (b) izboljšanje menedžmenta programov in organizacijskih procesov ter (c) zagotovitev javne predložitve obračunov (javne odgovornosti).

Vrednotenje programov izhaja iz izmerjene učinkovitosti in uspešnosti dosežkov ter se predvsem ukvarja z vprašanji koristnosti (utility), pomembnosti (relevance) in trajnostnega razvoja (sustainability) programov. Razlikovati je treba med *vrednotenjem programov* (program

evaluation) in *vrednotenjem politik* (policy evaluation). Vrednotenje politik lahko zajema vrednotenje več programov, analize njihovih medsebojnih vplivov ipd. Izvaja se lahko na različnih stopnjah življenjskega cikla posameznega programa. *Vmesno vrednotenje* (intermediate evaluation) je namenjeno dopolnjevanju programov, izboljševanju njihovega izvajanja ali menedžementa, zato poudarja operativna vprašanja. *Poznejše* (ex post) *vrednotenje* programov služi odločanju o razporejanju javnofinančnih sredstev in predlaganju obračunov za dosežke, zato se pričakuje, da bo zajelo vsa vprašanja učinkov/koristi (outcom) programov ter njihove relevantnosti. Bolj ko so splošni in določeni cilji (in podcilji) programov jasno načrtovani, lažje jih je ovrednotiti. Ključna vprašanja vrednotenja so:

- *učinkovitost* (efficiency) programa (kako gospodarno in učinkovito je bil izveden ali kakšni so stroški na enoto storitve);
- *uspešnost* (effectiveness) programa (ali so bili konkretni cilji doseženi, kakšni so širši načrtovani in nenačrtovani učinki/koristi, ali je program komplementaren ali pa se prekriva z drugimi ipd.);
- *stroškovna uspešnost* (cost-effectiveness) programa (ali obstajajo alternativne rešitve ali programi, ki bi lahko dosegli zastavljene cilje z večjo stroškovno uspešnostjo);
- *nadaljnja relevantnost* (continued relevance) programa (glede na državne prioritete in skladnost določenih ciljev s splošnimi cilji, konsistentnost obsega storitev (output) z učinki/koristmi programa ali drugimi pričakovanimi rezultati);
- *koristnost* (utility) programa za družbeno skupnost, ki ji je namenjen.

Študije vrednotenja ugotavljajo tudi morebitne neučinkovitosti in negativne učinke. Tako na primer ugotavljajo, ali bi do nekaterih sprememb npr. pri prekvalifikaciji nezaposlenih oseb prišlo ne glede na državni program, ker bi se državljani za prekvalifikacijo odločili tudi sami. Ugotavljajo tudi, ali programi subvencioniranja zaposlovanja nezaposlenih ne spodbujajo podjetij k odpuščanju že zaposlenih in/ali subvencioniranje nezaposlenih ne omogoča podjetjem, ki v takih programih sodelujejo, da na trgu izpodrivajo druga (Allen in Tommasi, 2001, str. 359–375). Logiko merjenja in vrednotenja prikazuje slika 3.



Slika 3

Vir: Allen in Tommasi, 2001, slika. 15.1 str. 373.

Metodična vprašanja vrednotenja. Stroka še ni oblikovala standardnih postopkov vrednotenja, kljub vsemu pa literatura ponuja glavne usmeritve za izdelovanje študij vrednotenja in vsebuje razprave o prednostih in slabostih posameznih načinov (metod). Literature, ki razlaga politične, organizacijske in metodične probleme, povezane z vrednotenjem, je vse več. V našem delu ne proučujemo metodičnih problemov vrednotenja, ki vsekakor obstajajo, ki pa niso ovira širjenju obsega vrednotenja. Modelov vrednotenja je več; kadar je primerno, je mogoče uporabiti več različnih metod vrednotenja. Zlatih pravil za vrednotenje programov ni, so zapisali v vodiču za vrednotenje programov pri Evropski komisiji, kjer za ocenjevanje politike programov strukturnih skladov EU prav tako uporabljajo več vrst modelov. (Ključna vprašanja vrednotenja programov v pomoč državam na prehodu obravnavata npr. Allen in Tommasi, 2001, str. 369–381).

Metodični problemi se nanašajo na zanesljivost in ponovljivost postopkov vrednotenja, saj so metodike manj robustne, kot sta finančna revizija ali revizija pravilnosti poslovanja (skladnosti s predpisi in pravili). Drugi metodični problemi so povezani s težavami pri nejasno postavljenih ciljih, s pomanjkanjem meril o učinkih/koristih programov kot podlage za merjenje uspešnosti programov, z identificiranjem vzročnih spremenljivk, povezanih s spremembo dosežkov. Ker je merjenje, vrednotenje ali revidiranje dosežkov usmerjeno le k določenemu številu ciljev,

običajno k tistim, ki jih visoko vrednoti vlada, se lahko opuščajjo drugi cilji, prav tako pomembni za uporabnike javnih storitev. Tretja in stalna točka kritik vrednotenja ali revidiranja dosežkov porabljenega denarja je premajhna zanesljivost informacij o dosežkih, razen ko gre za računovodske informacije. Zato se stopnjujejo zahteve po *revidljivost informacij o storitvah ter njihovih učinkih/koristih*. Za uveljavljanje odgovornosti za dosežke je revidljivost podatkov in informacij nujni pogoj. Skrb za zagotavljanje informacij, ki jih je mogoče ovrednotiti, pa sproža tudi številne podrejene dileme, kot so: (1) v kolikšnem obsegu so cilji jasno in enostavno določeni; (2) v kolikšnem obsegu so dosežki merljivi; (3) v kolikšnem obsegu so dosežki učinkov/koristi le posledica dejavnosti organizacije/programa in v kolikšnem obsegu je mogoče zagotoviti primerljivost z drugimi.

Vsaka stopnja vrednotenja vsebuje možna navzkrižja v zvezi z opredeljevanjem ciljev, kazalcev, ugotavljanjem prispevkov vzročno povezanih učinkov. Najbolj pomembno pa je zagotoviti revidljivost informacij (Clarke, 2003, str. 155).

Osebk, pooblaščen za vrednotenje dosežkov. Vrednotenje programov se je začelo izvajati v izvršilni veji oblasti. Z reformami javnega sektorja in s tem nastalo razpršitvijo organizacije izvajanja javnih storitev (nastalo z decentralizacijo, trženjem in privatizacijo) so se namreč zmanjšale možnosti vertikalnega in hierarhičnega nadziranja, določenega s predpisi in etičnimi kodeksi strok v klasičnem sistemu javnega upravljanja (od uradnikov na nižjih ravneh do uradnikov na višjih ravneh in navzgor do izvoljenih politikov), in tudi možnosti nadziranja upravnih inšpekcij. Nastala je potreba po novih oblikah nadzora nad dosežki porabljenega denarja, še posebej v razmerju med javnim in privatnim sektorjem. Vrednotenje dosežkov programov je osredotočeno v pripravljane primerjalnih informacij, s pomočjo katerih se presojajo relativni uspehi v doseganju zelenih rezultatov (Hood in dr., 1998, str. 14–17). Izvajajo ga tako institucije izvršilne oblasti kot vrhovne revizijske institucije, prve za potrebe izvršilne oblasti ter druge za potrebe zakonodajne oblasti in javnosti. Meje med vrednotenjem programov in revidiranjem vse bolj izginjajo, revizija dosežkov porabljenega denarja (value for money audit) postaja podobna vrednotenju programov tudi v terminologiji.

V Franciji je bil leta 1999 ustanovljen poseben organ za vrednotenje (National Council of Evaluation), ki je odgovoren za pripravo letnega vrednotenja programov na podlagi predlogov, ki jih oblikujejo resorni ministri in lokalne oblasti. V njem sodelujejo znanstveniki in drugi strokovnjaki, financira pa se iz posebnega sklada za vrednotenje (National Fund for Evaluation); študije vrednotenja javno objavlja. V Franciji študije vrednotenja izdelujejo tudi posebni organi za vrednotenje pri resornih ministrstvih.

V Nizozemski so za usklajeno vrednotenje programov ter svetovanje in izdajanje smernic odgovorni direktorati za proračun resornih ministrstev. Izvajajo vrednotenje programov za posamezne projekte, zagotavljajo obdobjno vrednotenje politik ter nadzirajo kakovost vrednotenja in analize o njegovi uporabi. Drugi direktorati ministrstev jih podpirajo pri vrednotenju vprašanj s področja ravnanja s kadri in organizacije ter pri notranjem revidiranju. Vrhovna revizijska institucija Nizozemske preverja kakovost metodik vrednotenja ter

organizacijo in izvajanje študij vrednotenja in o teh zadevah objavlja poročila (Allen in Tommasi, str. 381).

V Veliki Britaniji v izvršilni veji oblasti vrednotijo programe ministrstvo za finance ter resorna ministrstva, izvršilne agencije in številne lokalne oblasti, nimajo pa enotne organizacije, ki bi bila odgovorna za nadzor in koordinacijo teh nalog; ministrstvo za finance objavlja le nekatere smernice za vrednotenje. Ugotovitve v študijah vrednotenja se uporabljajo pri določanju prioritet politik pri pripravi proračuna. Zunanje revidiranje dosežkov je razdeljeno med dve državni revizijski instituciji, to je vrhovno revizijsko institucijo National Audit Office za državo in Audit Commission za lokalne oblasti in zdravstvo (glej točko 7.2).

6. K REZULTATOM USMERJEN PRORAČUN – ORODJE SODOBNEGA MENEDŽEMENTA JAVNIH IZDATKOV

6.1 FUNKCIJE IN CILJI SODOBNEGA MENEDŽEMENTA JAVNIH IZDATKOV

V uspešni uveljavitvi ROB so mednarodni strokovnjaki prepoznali ključno orodje za sodobno ravnanje z javnimi izdatki/izdatki države (*public expenditure management, PEM*), zato nas v nadaljevanju zanimajo njegove funkcije ali cilji ter način uresničevanja ROB, ki ga tudi natančneje določajo.

PEM ali sodobno ravnanje z javnimi izdatki ima tri cilje:

- (1) vzdrževati agregatno fiskalno disciplino,
- (2) izboljševati alokativno učinkovitost razporejanja javnofinančnih sredstev ter
- (3) povečevati operativno učinkovitost oskrbe z javnimi storitvami.

Za zagotavljanje fiskalne discipline zahteva PEM učinkovit nadzor nad proračunskimi agregati, za uresničevanje alokativne učinkovitosti pa usposobljenost za prerazporejanje javnofinančnih sredstev od starih v nove proračunske programe in od manj učinkovitih k bolj učinkovitim, skladno s strateškimi cilji ali strateškimi prioritetami državnih politik. Za povečevanje operativne učinkovitosti zahteva PEM vzpostavitev ureditve, ki spodbuja k zmanjševanju stroškov na enoto storitev ali k povečevanju produktivnosti in tako omogoča zniževati raven javnih izdatkov iz naslova učinkovitosti. Mednarodne institucije ocenjujejo PEM posameznih držav prav z vidika usklajenosti razvoja vseh treh njegovih funkcij in jim na tej podlagi predlagajo tudi nadaljnje reforme (World Bank, 1998, str. 17–21; Schick, 2001b, str. 1).

Uresničevanje vseh treh funkcij PEM zahteva spremembe v proračunskih institucijah: (1) v *vlogah* proračunskih porabnikov in njihovih kontrolorjev, (2) v pravilih, v skladu s katerimi dajejo svoje zahteve za proračunsko financiranje, ter (3) v informacijah, ki so jim zato potrebne (Schick, 1999, str. 11–27, An Overview).

6.2 AGREGATNA FISKALNA DISCIPLINA

Zagotavljanje agregatne fiskalne discipline zahteva učinkovit nadzor nad štirimi proračunskimi agregati: seštevkom skupnih prejemkov (prihodkov), seštevkom skupnih izdatkov (odhodkov) in razliko med njimi (proračunskim presežkom/primanjkljajem) ter javnim dolgom kot posledico dolžniškega financiranja proračunskih primanjkljajev. Ni dovolj, da fiskalno disciplino določa en kazalec – razlika med prejemki (prihodki) in izdatki (odhodki) proračuna. Kadar država spremlja fiskalno disciplino le s proračunskim izidom (npr. z uravnoveženim proračunom ali z omejevanjem proračunskega primanjkljaja), lahko javni izdatki kljub temu rastejo iz leta v leto, vendar le tako dolgo, dokler se ta rast ujema z rastjo davčnih prejemkov (prihodkov), ki jih lahko plača ali prenese gospodarski sektor. Vzdrževanje agregatne fiskalne discipline je v širšem pomenu besede usmerjeno na uveljavitev zgornje meje (obsega) javnih izdatkov, ki ne zahteva nadaljnjega porasta javnih prejemkov (prihodkov). Zgornjo mejo javnih izdatkov lahko država določi z več kazalci: z deležem javnih izdatkov v BDP, s skupnim zneskom javnih izdatkov ali z zneskom, v katerem bo dovoljeno povečanje izdatkov glede na izhodiščno raven. Če država javnih izdatkov ne nadzira na pravičen način, je velika možnost, da si bo bolj prizadevala doseči želeni fiskalni položaj s povečanjem davkov in/ali s prodajo sredstev kot pa z omejitvijo skupne ravni javnih izdatkov. Resnični preizkus vzdrževanja agregatne fiskalne discipline država opravi, ko norme zdržijo tudi skozi slabe čase, v katerih se javni prihodki ne povečujejo, gospodarske težave pa na drugi strani pritiskajo na rast javnih izdatkov. Preizkus zmožnosti vzdrževanja fiskalne discipline pa je tudi obdobje gospodarske rasti. Ko je gospodarstvo močno in se davčni prihodki povečujejo, se pojavijo težnje, da bi država potrošila več. Večji obseg javnih izdatkov ji omogoči že ohranjanje njihovega relativnega deleža v BDP, zato mora tudi v času gospodarske rasti vzdržati pred zahtevki porabnikov in tako obvarovati proračun vplivov cikličnih slabosti v ekonomiji.

PEM se zato ne ukvarja z vprašanjem, ali naj bodo celotni javni izdatki omejeni, temveč z vprašanjem, kako velike naj bodo omejitve.

6.2.1 Pravila, vloge in informacije za zagotavljanje agregatne fiskalne discipline

Pravila. Na urejanje fiskalnih omejitev vplivajo formalna pa tudi neformalna pravila. Formalna pravila so med državami različna; najstrože so določena z ustavnimi zakoni, najbolj blago pa s pooblastili vladi, da sledi indikativnim stališčem, ki določajo štiri fiskalne kategorije, vendar brez zakonske prisile. Omejitve se lahko nanašajo samo na oblikovanje proračuna – oblikuje ga izvršilna veja oblasti – ali pa tudi na parlamentarna dejanja in na samo izvrševanje proračuna. Najuspešnejše so zakonske določbe, ki jih je mogoče spreminjati le s parlamentarno večino.

Zunanje omejitve nasproti notranjim. Omejitve si lahko postavi država sama ali pa ji jih postavijo mednarodne organizacije. Nepravilnosti v vzdrževanju notranjih pravil so prisilile države članice EU v sprejetje maastrichtskih kriterijev, s katerimi se je EU opredelila za fiskalno resnost (*fiscal austerity*) s ciljem doseči kriterije za vstop v denarno unijo. Maastrichtska merila določajo dve izmed štirih meril za zagotavljanje agregatne fiskalne discipline: zgornjo mejo

letnega javnofinančnega primanjkljaja države (3 % BDP) in zgornjo mejo javnega dolga države (60 % BDP). Številnim državam v razvoju in državam na prehodu so omejitve v agregatni disciplini postavljale tudi mednarodne organizacije, kot so Mednarodni denarni sklad in Svetovna banka ter druge, ki spoštovanje fiskalnih omejitev povezujejo z dodeljevanjem finančnih posojil. Zunanji pritiski so lahko učinkoviti, ker ne vplivajo na ravnovesje politične moči v državi, največkrat pa so slab nadomestek za samodisciplino držav (Schick, 1999, str. 56).

Letne omejitve nasproti večletnim ali stalnim. Proračun se vedno sprejema za eno fiskalno leto, zato se določajo tudi letne omejitve fiskalnih agregatov, vendar samo letne omejitve pogosto niso uspešne, saj lahko spodbujajo prenos želene potrošnje države v naslednje leto. Zato so *srednjeročni fiskalni okviri spoznani kot bistveni instrument agregatne fiskalne discipline*. Če se večletni okviri uporabljajo pravilno, prisilijo državo, da oceni vpliv sprotne potrošnje na prihodnje proračune. *Agregati morajo biti hkrati stabilni skozi srednjeročno ali dolgoročno obdobje.*

Na agregatno fiskalno disciplino vplivajo formalna pravila, ki določajo tako pripravo, odobritev in izvrševanje proračuna kakor tudi vrste informacij ter pooblastil ministru za finance in drugim udeležencem v tem procesu. Neformalna pravila se oblikujejo v dejanskem delovanju vseh udeležencev v proračunskem procesu; če imajo politiki, ki dokončno odločajo o proračunu, širše cilje, kot jih dovoljujejo formalna pravila, lahko slednja ignorirajo ali se jih izogibajo. Vse številčnejše empirične raziskave kažejo, da imajo države s koalicijskimi vladami manjše uspehe pri doseganju fiskalne discipline kot enostrankarske vlade. Uspešnejša je tudi vlada, v kateri ima(ta) finančni minister in/ali premier pooblastilo za dokončno odločanje o celotni velikosti in sektorski porazdelitvi javnih izdatkov, kot vlada, v kateri ministri enakopravno odločajo. Pomembno vplivajo na fiskalno disciplino tudi pravila o pristojnosti zakonodajne oblasti za spreminjanje predloga proračuna izvršilne oblasti (s povečanjem ali zmanjšanjem). Na uravnavanje fiskalne discipline lahko tako pozitivno kot negativno vpliva tudi pooblastilo izvršilni oblasti, da med letom v določenem obsegu spreminja v proračunu že odobreno strukturo javnih izdatkov.

Vloge. Pri vzdrževanju fiskalne discipline je pomembno, da se pravila uveljavljajo s centra države, to je z ministrstva za finance ali centralne organizacije za proračun. V nasprotju s klasičnim upravnim modelom načrtovanja proračuna, kjer centralni proračunski urad podrobno pregleduje proračunske zahteve in priporoča potrebne zneske, se PEM giblje v nasprotno smer. PEM poudarja, da morajo biti seštevki neodvisni od delov. To pomeni, da se mora v proračunskem procesu najprej določiti zgornji obseg celotnih javnih izdatkov. Za vzdrževanje skupne ali zgornje velikosti javnih izdatkov mora biti odgovoren center države, odgovornost za porazdelitev javnih izdatkov (znotraj celote) po ministrstvih pa se lahko prenese na sektorske ministre in njim podrejene osebe. V nekaterih državah je poraba po ministrstvih razdeljena le na skupni znesek in glavne vrste javnih izdatkov, kot je npr. na tekoče stroške in investicije. Centralni proračunski urad je v takih primerih voljan podeliti pooblastilo (diskrecijo) za odločanje o porazdelitvi javnih izdatkov znotraj sektorjev v zameno za spoštovanje sektorske

discipline. Take rešitve pa lahko, kot bomo spoznali v nadaljevanju, pospešujejo alokativno in operativno učinkovitost.

Informacije. Nadvse pomembne za doseganje fiskalne discipline so celovite in verodostojne računovodske informacije za spremljanje velikosti javnih izdatkov in drugih fiskalnih agregatov. Omejitve štirih fiskalnih agregatov je treba vedno obravnavati glede na značilnosti podlage načrtovanja proračuna in računovodske podlage poročanja. Če država potrošnjo načrtuje in izkazuje na podlagi denarnih tokov in dovoljuje proračunsko porabo tudi na podlagi prevzemanja obvez (commitment), potem mora kot kazalec fiskalne discipline upoštevati tudi dovoljen skupni obseg prevzetih obvez. Pomembna agregata fiskalne discipline sta tudi skupni obseg jamstev, ki jih podeli država državnim in nedržavnim osebkom, in skupni obseg drugih pogojnih obveznosti (contingent liabilities). Schick opozarja, da mora država za celovito spremljanje agregatne fiskalne discipline objavljati tudi konsolidirane računovodske izkaze, ki zagotavljajo podatke o sredstvih, obveznostih in neto vrednosti ali neto sredstvih/kapitalu države (government's net worth, net assets/equity), to je o merilu, na katero ne vpliva prodaja sredstev in preusmeritev prejemkov ali plačil iz enega fiskalnega obdobja v drugo. Merjenje finančnega položaja z deležem bruto javnega dolga v BDP, ki ni zmanjšan za denarna in druga sredstva države, je nepopolno. Država ima lahko manjši delež javnega dolga v BDP, če proda finančna in stvarna sredstva ter jih uporabi za odplačilo bruto javnega dolga. Taka transakcija spremeni sestavo sredstev in obveznosti, ne pa tudi neto vrednosti.

Pri nadziranju uresničevanja meril fiskalnih agregatov pa je treba, kot pravi Schick, računati na oportunistično vedenje politikov do preferenc njihovih volivcev kot tudi menedžerjev, ki želijo večji proračun za izvrševanje na področju svoje odgovornosti. V katalog oportunističnih proračunskih taktik vključuje Schick predvsem: (1) podcenjene ali skrite stroške programov; (2) preusmeritev izkazovanja plačil v prihodnje leto; (3) napačno razvrščanje izdatkov (stroškov) po računovodskih kontih, tako da se sredstva zagotovijo za en namen, porabijo pa za drugega; (4) plačevanje obveznosti raje s poboto terjatev in obveznosti kot z denarjem; (5) neupoštevanje že nastalih obveznosti do državnih osebkov, podjetij itd.¹² Politični oportunizem izvršilne oblasti preprečuje v nekaterih državah kar ministrstvo za finance, v drugih vrhovna revizijska institucija, v tretjih parlamentarni odbori za nadzor državne porabe (Schick, 1999, str. 68). V državah članicah EU imajo pomembne dolžnosti pri preprečevanju političnega oportunizma tudi institucije Evropske komisije.

Proračunski oportunizem lahko ovirajo tudi zunanje omejitve, ki jih postavljajo institucije, ki preverjajo fiskalne agregate države, kot so: (1) mednarodne finančne organizacije (Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka); (2) finančni trgi, ki kaznujejo nepreudarno proračunsko politiko države; (3) računovodska stroka, ki pospešuje razvoj in skladnost delovanja s standardi. Obstajajo dokazi, da odprti finančni trgi prispevajo k agregatni fiskalni disciplini, saj dovoljujejo investitorjem hitro dvigniti naložen denar, kadar se bojijo, da bi velik proračunski primanjkljaj

¹² Schick poroča, da je leta 1997 Mednarodni denarni sklad prepoznal na strani prihodkov in odhodkov skupaj 28 vrst možnih oportunističnih dejanj, ki so jih lahko tedaj zlorabile države članice EU pri izkazovanju primanjkljaja in javnega dolga.

povzročil inflacijo in devalvacijo. Investitorji lahko zahtevajo višje obrestne mere kot premijo za prevzem tveganj za naložbe v državne vrednostne papirje. Finančni trgi delujejo dobro, ko so proračunski dokumenti in računovodski izkazi transparentni. Brez računovodskih standardov ter pozornih revizorjev in drugih nadzornikov je transparentnost lahko bolj slogan kot realnost (Schick, 1999, str. 47–88).

6.3 ALOKATIVNA UČINKOVITOST

Ena ključnih nalog PEM s pomočjo ROB je ustvarjanje pogojev, ki pospešujejo alokativno učinkovitost (efficiency), to je zmožnost države, da razporeja skupni obseg proračunskih sredstev na podlagi uspešnosti (effectiveness) programov v doseganju strateških ciljev državnih politik. To zahteva zmogljivosti za usmerjanje javnofinančnih sredstev od starih in manj uspešnih k novim in bolj uspešnim programom. PEM oziroma ROB pa se namreč uveljavljata v okolju fiskalnih omejitev, ko mora biti večina programskih pobud za novo potrošnjo financiranih s prerazdelitvijo skupnega obsega proračunskih sredstev. Upravičeni proračunski programi (z ugotovljeno neto koristjo) morajo zato tekmovati med seboj znotraj okvira, ki je posameznim uporabnikom proračuna vnaprej določen.

Alokativna učinkovitost ali učinkovitost razporejanja sredstev med proračunske programe pa se lahko izboljšuje samo, če poteka na podlagi vnaprej dogovorjenih pravil, jasno opredeljenih vlog in potrebnih informacij (Schick, 1999, str. 17, An Overview).

6.3.1 Pravila, vloge in informacije za uresničevanje alokativne učinkovitosti

Pravila. Prvi element realokativnih zmogljivosti države je strateško (srednjeročno) načrtovanje državnih politik in programov za njihovo uresničevanje, ki je usmerjeno v prihodnost z vidika potreb in priložnosti ter se uporablja za odločanje o tem, katere programe širiti in katere opuščati. Drugi element realokativnih zmogljivosti države je načrtovanje srednjeročnih okvirov javnih izdatkov države, ki morajo izhajati iz meril za doseganje agregatne fiskalne discipline. Sestavni del srednjeročnih fiskalnih okvirov mora biti tudi načrtovanje prihrankov javnih izdatkov iz naslova povečanja učinkovitosti. Povečanja in prihranki se običajno obračunavajo za proračunske uporabnike na neto podlagi, saj jih tako zaščitijo pred izgubo obstoječe ravni proračunskih sredstev, ko jih preusmerijo za financiranje državnih strateških prioritet. Srednjeročne omejitve ministrstev (sektorjev/področij delovanja države) morajo biti konsistentne z državnimi fiskalnimi cilji. Schick priporoča, naj oba procesa načrtovanja potekata ločeno, vendar naj bosta hkrati povezana, da bi država lahko izkoristila prednosti enega in drugega. Uskladiti je treba dva pogleda na prihodnost: (a) z vidika potreb in priložnosti ter (b) z vidika finančnih možnosti. Država potrebuje strateško (srednjeročno) načrtovanje programov in njihovih ciljev, hkrati pa mora imeti tudi srednjeročni fiskalni okvir, saj prerazporejanje proračunskih sredstev med programe na podlagi njihovega letnega vrednotenja lahko skriva različne taktike, ki se skozi srednjeročno obdobje izkažejo za neizvedljive.

Strateško načrtovanje, s ciljem uresničevanja prvih dveh funkcij PEM – agregatne fiskalne discipline in alokativne učinkovitosti – se tako ukvarja z vprašanjem, na kakšen način zmanjšati ali odvzeti sredstva posameznim programom in jih preusmeriti v nove programe, da bi država dosegla želene cilje svojih politik.

Vloge. PEM pospešuje vzpostavljanje pogojev za prenos večje odgovornosti za realokacijo na sektorske ministre in njim podrejene izvršne direktorje (menedžerje). Velike odločitve o strateških ciljih države se še vedno oblikujejo v centru vlade. Vlada se mora še vedno odločiti o prednostih med sektorskimi programi, to je, kako bo razporedila celotne javne izdatke na posamezne sektorje ali njihove programe. Ko vlada opravi to nalogo, večino alokacije znotraj sektorjev prepusti odgovornim ministrom. Taka sprememba vloge v določanju strukture proračunske porabe (1) zmanjšuje zahteve po centralnem zbiranju informacij, (2) osredotoči načrtovanje proračuna na najpomembnejša politična vprašanja, (3) zmanjšuje konflikte med porabniki in nadzorniki pri podrobnejših zadevah, (4) spodbuja ministre, da si prizadevajo za realokacijo znotraj obsega javnih izdatkov, ki pripada ustreznemu sektorju, namesto da bi si prizadevali za njihov prirast.

Vendar poznajo države poleg omenjenega decentraliziranega načina tudi centraliziran način uveljavitve realokacije, ki ima prav tako lahko svoje prednosti¹³, zlasti kadar ministrstva in drugi proračunski uporabniki ne zmorejo sami izbirati med drugimi možnostmi in mora delo namesto njih opraviti centralna oblast. Izkušnje držav NPM so pokazale, da ima decentraliziran način več prednosti, saj grožnje z izgubo sredstev lahko spodbujajo proračunske uporabnike, da se upirajo optimalnim varčevalnim zahtevkom. Njihova moč je v informacijah, ki so potrebne za pogajanje o optimalnih izbirah, saj so centralni organi odvisni od njihovih informacij. Zato se države, zlasti države NPM, na centralni ravni raje usmerjajo na večje spremembe politik. Centralni proračunski urad se mora v sistemu decentralizirano vodene realokacije preusmeriti od določanja alokacije za prirast proračuna k proučevanju realokacije od nižjih k višjim prioritetam. (Izkušnje držav so pokazale, kadar center države odloča o nekaj tisoč postavkah javnih izdatkov, zaradi pozornosti do podrobnosti pogosto odriva obravnavo strateških vprašanj.) Centralni proračunski urad je odgovoren tudi za pripravo enotnih smernic ter postopkov predlaganja in uresničevanja spodbud za realokacijo med programi; osredotoči se na strateške cilje in na pripravo strokovnih podlag za odločanje. Taka vloga centralnega proračunskega urada lahko zahteva več politične podpore in zgodnejšo vključitev politikov v odločanje, kot se ju zahteva takrat, ko centralna proračunska oblast podrobno usmerja razporejanje javnih izdatkov. Ko je treba doseči prerazporejanje celotnega obsega javnih izdatkov na centralni ravni, morajo biti ministri vključeni v določanje fiskalne ovojnice za vsako ministrsko področje, znotraj katerega se potem

¹³ Med razlogi, zaradi katerih se države odločajo za centraliziran način je Schick poudaril zlasti te: (1) center lahko opravi širšo realokacijo kot posamezni ministri in oddelki; (2) centralni organi imajo bolj celovit in strateški pogled na državne interese in prioritete kot posamezna ministrstva; (3) centralne oblasti lahko pospešujejo realokacijo, ki temelji na dokazih o uspešnosti programov, ovrednotenju in analizi njihovih ciljev; (4) vključenost centra je bistvena za določanje pravil in postopkov, ki uveljavljajo fiskalno disciplino in zagotavljajo, da se izdatki (stroški) programov natančno kažejo v proračunu; (5) če ni močnega pritiska iz centra, oddelki lahko predvsem ščitijo obstoječe programe, namesto da bi prerazporejali sredstva v nove programe; (6) ministrstva lahko podcenijo nove programe in s tem tudi doseganje agregatne fiskalne discipline ter možnosti države za določanje programskih prioritet.

uveljavijo sektorske odločitve. Premik spodbud in odgovornosti za znotrajsektorsko realokacijo iz centra na proračunske uporabnike temeljito spreminja njihova medsebojna razmerja.¹⁴ Izkušnje držav kažejo, da decentralizirano odločanje o realokaciji in večja vloga proračunskih uporabnikov lahko zmanjšata trenja v načrtovanju javnih izdatkov, ne moreta pa zagotoviti, da bi bila (re)alokacija optimalna in brez konfliktov.

Informacije. Alokativna učinkovitost je pomembno odvisna od kakovosti informacij, s katerimi se merita učinkovitost in uspešnost uresničevanja programov in ki jih zagotavlja država prek uresničevanja ROB. Decentraliziran proces realokacije javnih izdatkov in njegovo zaupanje ministrstvom zmanjšujeta obseg informacij o razporejanju oziroma uporabi proračunskih sredstev (input), ki jih ministrstva in drugi proračunski uporabniki zagotavljajo za centralni proračunski urad. Te informacijske prihranke pa je treba nadomestiti z merjenjem in vrednotenjem dosežkov programov, kar je zahtevnejše in dražje kot predhodno (ex ante) centralno kontroliranje javnih izdatkov. Izvršna oblast (vlada) mora pri opredelitvi procesa merjenja in vrednotenja dosežkov programov pretehtati, ali vrednotenje dosežkov programov zaupati samim proračunskim uporabnikom ali centralni organizaciji. Dodelitev odgovornosti za vrednotenje proračunskim uporabnikom ne bo uspela, če je ne bodo spremljale močne centralne smernice in obveze (npr. določene z zakonom). Potrebno je ravnotežje med nalogami, ki jih opravijo ministrstva sama in centralni urad ali ministrstvo za finance. Zakonodajna oblast se opira predvsem na zunanje revidiranje ali vrednotenje programov, ki ga izvajajo vrhovne revizijske institucije (Schick, 1999, str. 89-106).

6.4 OPERATIVNA UČINKOVITOST

6.4.1 Pojmovanje operativne učinkovitosti

Operativna učinkovitost se običajno izrazi kot delež prvin ali dejavnikov (input), uporabljenih za pridobitev ali nakup enote javnih storitev (output), in se lahko meri v denarnih ali nedenarnih enotah (npr. s številom delovnih ur za izvedbo določene storitve); najpogosteje se izrazi v denarnih enotah, kot stroški na enoto storitve. Storitve se standardno merijo s kvantitativnimi merili, lahko pa tudi s kvalitativnimi merili (kot so npr. pravočasnost izvajanja storitev, pravočasnost plačil, vljudnost do državljanov pri izvajanju storitev in zadovoljstvo njihovih prejemnikov). Države, ki so prve začele uveljavljati cilje sodobnega PEM, so povečale operativno učinkovitost s predhodnim (ex ante) določanjem ciljev v obsegu in kakovosti storitev in poznejšim (ex post) pregledovanjem rezultatov. To so dosegle s pomočjo nove zasnove nadziranja izvrševanja proračuna, ki daje izvršnim direktorjem (menedžerjem) večje pravice (diskrecijskega) odločanja pri uporabi s proračunom dodeljenih sredstev in hkrati uveljavlja odgovornost ali polaganje računov za dosežene rezultate. Največje prihranke iz naslova

¹⁴ Podrobneje obravnava spremembo vloge centralnega proračunskega urada Schick v članku The changing role of the central budget office. (Schick, 2001a, str. 9-26).

povečanja operativne učinkovitosti (efficiency gains) so dosegli v državah NPM, ki so ločile storitve političnega svetovanja (policy advice) od izvajanja storitev (service delivery), kot npr. v Novi Zelandiji in Veliki Britaniji.

Analitiki reform pa posebej poudarjajo, da je bila nova zasnova nadziranja izvrševanja proračuna najbolj uspešno izvedena prav v državah, ki so do tedaj najbolj profesionalno razvile in uveljavile predhodno razviti zasnovi nadzora izvrševanja proračuna, to je (1) zunanje (centralno) kontroliranje ter (2) notranje (interno) kontroliranje izvrševanja proračuna; slednjega pa so države NPM nadgradile s tretjo zasnovo, to je (3) z diskrecijskim odločanjem o uporabi s proračunom dodeljenih sredstev ob istočasnem predlaganju obračunov za načrtovane dosežke (Schick, 1999, str. 111-136). Iz teh razlogov so mednarodni strokovnjaki in mednarodne institucije (Svetovna banka, OECD) države na prehodu tudi opozarjali, da naj ne sledijo podeljevanju večjih pravic ali diskrecije menedžerjem dokler ne uveljavijo prvih dveh zasnov kontroliranja izvrševanja proračuna oz. si za to ne pridobijo osnovnih pravic - Getting the Basic Rights (Schick, 1998, World Bank, 1999, str. 8; Allen in Tommasi, 2001, str. 26). Hkrati so jih tudi opozorili, da to ne sme biti razlog, da bi obdobje uveljavitve prvih dveh zasnov trajalo desetletje in več (Schick, 1999, str. 123). Zato smo proučili značilnosti in razlike vseh treh zasnov izvrševanja proračuna.

6.4.2 Razvoj zasnov za uresničevanje operativne učinkovitosti

Zunanje kontroliranje. Zunanje (centralno) kontroliranje javnih izdatkov je bilo uvedeno v času, ko je bila vloga države še majhna. Pri zunanjem kontroliranju morajo linijski vodje, preden porabijo s proračunom odobrena javnofinančna sredstva, pridobiti odobritev centralnih kontrolorjev. Kontroliranje porabe sredstev omogoča sprotno nadziranje namembnosti in zakonitosti porabe in preprečevanje korupcije ter lahko deluje dovolj dobro v državah z vladavino prava, dokler je obseg javnih izdatkov majhen. Ko se sestava in obseg javnih izdatkov povečujeta, kontroliranje posameznih postavk izgublja pomen, povečujejo se stroški takega kontroliranja, skrb za sledenje postaja praviloma pomembnejša kot skrb za učinkovito delovanje. Uradniki se naučijo *izigravati* sistem plačil in klasifikacijo izdatkov ter tako iščejo dodatna sredstva za namene, za katere jim niso bila odobrena zadostna sredstva. Nastaja neformalna upravna kultura, ki se izkazuje v sporočilu: »*Imamo pravila in imamo poti, po katerih stvari dejansko gredo.*« Ta dvojni standard – stroga pravila in ohlapna skladnost z njimi – gojita pogoje za neučinkovitost in korupcijo (Schick, str. 116).

Notranje kontroliranje. Notranje kontroliranje so v razvitih državah začeli razvijati že po drugi svetovni vojni. Formalni pomen notranjega kontroliranja je, da so proračunski uporabniki predvsem sami odgovorni za zagotovitev zakonitosti in pravilnosti (točnosti, primernosti) delovanja. Notranje kontroliranje pa je uspešno v nadziranju izvrševanja proračuna le tedaj, kadar njegova pravila vodje (menedžerji) sprejmejo in spoštujejo zato, ker so upravičena, in ne zato, ker bi jih drugi nadzirali v njihovem izvajanju in jih kaznovali za neizvajanje. Schick opozarja, da brez takih vedenjskih razsežnosti notranje kontroliranje odpre vrata zlorabam in da ni ukrepov, ki bi jamčili, da bo formalni sistem deloval (Schick, 1999, str. 192). Notranje

kontroliranje je še vedno usmerjeno na pravilnost uporabe s proračunom odobrenih sredstev, to je podrobnih postavk javnih izdatkov, vendar vodjem ni nič več potrebna zunanja (centralna) odobritev. V ravnanju s proračunskimi sredstvi se morajo držati omejitev in klasifikacijskih shem javnih izdatkov, opravljati nakupe blaga in storitev po predpisanih postopkih ter pri kadrovanju, izvajanju nalog in vseh drugih aktivnostih delovati skladno z vsemi *centralno* predpisanimi pravili. Notranje kontrole izboljšujejo operativno učinkovitost z zmanjševanjem stroškov centralnega preverjanja skladnosti delovanja s predpisi in z usmerjanjem vodij (menedžerjev) organiziranje izvajanja njihovih nalog in odgovornosti. Kljub temu pa zamenjava centralnega kontroliranja z notranjim kontroliranjem, tako kot je bila na splošno uveljavljena v posameznih državah, pomeni le korak naprej v liberalizaciji operativnega delovanja, saj okolje notranjega kontroliranja še vedno deluje po skupnih pravilih. *Schick* navaja tri glavne razloge, zakaj notranje kontrole še ne nalagajo odgovornosti za dosežke javnih storitev samim menedžerjem. Najprej zato, ker so vzpostavljene za vse enotno, drugič zato, ker morajo le-ti za ključne operativne odločitve še vedno dobiti centralno odobritev, in tretjič zato, ker se centralne kontrole pogosto selijo iz centra vlade (države) le v centre posameznih ministrstev in premalo prenašajo na nižje operativne ravni. Z vidika vodij na nižjih ravneh gre pri tej spremembi le za majhne razlike, saj v obeh primerih presojanje, kako bolje delovati, le v manjši meri sodi v odločanje posameznih vodij. Kljub temu da ne morejo optimizirati operativne učinkovitosti, notranji kontrolni sistemi zadovoljivo urejajo prehod od zunanjega (centralnega) kontroliranja k tretjemu konceptu, to je polaganju računov za dosežke, in so dejansko nujen pogoj za uspešno uveljavitev slednjega. Brez izkušenj, informacij in znanj, razvitih znotraj ustroja notranjih kontrol, menedžerji, izhajajoč iz poskusov uveljavitve v praksi nekaterih manj razvitih držav, niso zmožni prevzeti popolne odgovornosti za operativno delovanje (*Schick*, 1999, str. 117).

Predlaganje obračunov za dosežke (menedžerjev). Države, ki so uvedle nadziranje izvrševanja proračuna prek predlaganja obračunov za dosežke v javnih storitvah, so menedžerjem dodelile široka pooblastila v uporabi sredstev, zlasti za tekoče delovanje. Sami lahko odločijo, koliko bodo plačali zaposlene, koga bodo odpustili, katere prostore bodo najeli, ali bodo storitve zagotavljali v enotah državnega/javnega sektorja ali z zunanjimi izvajalci. Tako se linijski menedžerji, in ne zunanji kontrolorji v centru vlade (ministrstva za finance), odločajo, koliko s proračunom odobrenih sredstev po vrstah programov/storitev bodo porabili za kadre, blago, opremo, storitve in drugo. Pri tem pa lahko država obdrži preostale kontrole, kot so enaka pravila za kadrovanje, maksimalna velikost plačil visokih uradnikov, zgornja meja vrednosti sklepanja pogodb brez javnih razpisov ipd.

Avstralija in Velika Britanija sta uvedli ureditev, ki menedžerjem sredstva za tekoče stroške (running costs) dodeljuje v enem znesku. Avstralija in Švedska dovoljujeta proračunskim porabnikom prenos sredstev za operativne namene iz enega v drugo proračunsko leto ter v določenih okoliščinah tudi potrošnjo manjšega dela sredstev za tekoče poslovanje že v breme prihodnjega proračunskega leta. Najdlje je prišla v razvoju menedžerske diskrecije in polaganja računov Nova Zelandija. Polaganje računov vzdržujejo s serijo pogodbam podobnih dokumentov. Sestavni del proračunskih dokumentov, ki jih vlada predloži v sprejetje parlamentu, so dokumenti o načrtovanem obsegu storitev (forecast report), ki ga vsako

ministrstvo namerava zagotoviti s sredstvi, odobrenimi s proračunom, in s sredstvi, s katerimi razpolaga. Podrobneje so načrtovani rezultati specificirani v pogodbah o nakupu (purchase agreements), s katerimi kupujejo ministrstva (principali) storitve v imenu države od podrejenih oseb (agentov) v dogovoru z njihovimi izvršnimi direktorji (kot agenti). Ureditev omogoča, vendar ne v vseh primerih, da se minister odloča, ali bo kupoval storitve pri izvajalcih/dobaviteljih javnega ali privatnega sektorja.

Predlaganje obračunov in diskrecijska pravica v uporabi sredstev menedžerjev povečujeta operativno učinkovitost na dva načina. Najprej s sprejetjem obveznosti za zagotovitev določene ravni storitev države, kar zahteva njihovo odgovornost za obseg, pravočasnost in kakovost storitev, in drugič z možnostjo, da uporabijo svoje strokovno znanje, presojo in informacije za izbor najučinkovitejše sestave prvin oz. dejavnikov v oskrbi z javnimi storitvami. Tako so npr. menedžerji spodbujeni, da prihranijo pri eni vrsti stroškov, saj prihranke lahko uporabijo za katerekoli druge operativne stroške (Schick, 1999, str. 120).

Če imajo menedžerji operativno diskrecijo, se njihova odgovornost za dosežke upošteva tudi v sistemu osebnega nagrajevanja in trajanja delovnega razmerja glede na dosežke. Novi načini vsebujejo mehanizme, ki rezultate posameznikov neposredno povežejo z rezultati programov/organizacij, to je z rezultati javnih storitev ter njihovih učinkov. Na ta način so v proučevanih državah odpravili napake preteklih poskusov nagrajevanja javnih uslužbencev glede na rezultate (t. i. Management by Objective, MBO), ki so imeli šibko povezavo s cilji organizacij. Teoretiki v proučevanju vprašanj povezovanja rezultatov programov/organizacij postavljajo vprašanja, ali mora država uporabljati kot orodje nagrajevanja posameznikov le obseg in kakovost doseženih storitev ali tudi njihove učinke/koristi ter kako pripisati rezultate določenih aktivnosti posamezniku (Kristansen et al., 2002, str. 16–17).

6.4.3 Institucije, informacije, spodbude

Uvajanje polaganja računov za dosežke zahteva pomembne spremembe v oblikovanju *pravil*, *vlogah* nadzornikov proračuna in menedžerjev ter zagotavljanju *informacij*, proizvedenih in uporabljenih v izvrševanju tekočih dejavnosti države.

Pravila. Potrebni sta dve vrsti pravil. Prva vrsta pravil ureja uporabo sredstev za operativne namene (operating resources), druga pa predlaganje obračunov za storitve in druge razsežnosti dosežkov. Prva vrsta pravil brez druge bi dala menedžerjem licenco, da porabijo, kakor želijo; druga brez prve bi pomenila, da so menedžerji odgovorni za rezultate, nad katerimi imajo malo ali nič kontrole.

Prva vrsta pravil ureja uporabo sredstev za tekoče ali operativno delovanje. Od menedžerjev se zahteva, da delujejo znotraj nespremenljivega (fiksne) proračuna; pri njegovem izvrševanju imajo široko diskrecijo, vključno s tem, da del neporabljenih sredstev lahko prenesejo v naslednje leto. Ta diskrecija je lahko omejena z zgornjimi mejami izdatkov za določene vrste stroškov, npr. za plače javnih uslužbencev ipd. Za pričakovane prihranke od povečanja

operativne učinkovitosti je običajno proračun že vnaprej zmanjšan za enak odstotni delež za vse proračunske uporabnike. Če je npr. na centralni ravni načrtovano povečanje operativne učinkovitosti za 2 odstotni točki, bo izhodiščna osnova za naslednji proračun enaka ravni javnih izdatkov za predhodno leto, zmanjšani za ta delež. Vendar pa proračunski uporabniki za dodatni obseg storitev lahko ob sestavi proračuna zahtevajo tudi dodatna sredstva.

Druga vrsta pravil ureja polaganje računov za dosežke. Idealno je, če so dosežki določeni vnaprej, tako da je proračun eksplicitna pogodba o storitvah, ki bodo izvedene v zameno za sredstva, zagotovljena v proračunu. Merila niso omejena le na obseg in kakovost ter stroške storitev. Lahko se meri tudi samo zadovoljstvo strank. Vzdrževanje polaganja računov in meril dosežkov pa morajo pregledovati neodvisni revizorji, ki so pooblaščenih potrditi resničnost in poštenost izkazanih podatkov in meril dosežkov ter priporočiti popravljiva dejanja.

Vloge. Ker dobra praksa ureditve polaganja računov za rezultate ni standardizirana, so ureditve vlog v sistemu polaganja računov za operativno učinkovitost med državami različne, kar je predvsem posledica različnih političnoupornih kultur. Gre za različne ravni urejanja odgovornosti znotraj organizacije države/javnega sektorja. V državah, ki so bile med prvimi in najuspešnejšimi v uveljavljanju sistema polaganja računov (Nova Zelandija, Velika Britanija, Avstralija, Švedska), so za urejanje menedžerske odgovornosti razvili različne modele.

Nova Zelandija je v devetdesetih letih ločila organizacijske enote države za opravljanje funkcij političnega svetovanja od enot za izvajanje funkcij zadovoljevanja storitev, uvedla je ROB z merjenjem storitev (t. i. output based budgeting) z različnimi pogodbami v obliki dokumentov, s katerimi so specificirane storitve, za katere so v proračunu dodeljena sredstva. Za Novo Zelandijo je značilno, da je odgovornost merjenja dosežkov od ministrstev do posameznih javnih uslužbencev zasnovala z merjenjem storitev (output). Ministri v vlogi principalov so odgovorni za določanje takih storitev (output), ki bodo omogočale doseči njihove načrtovane učinke in koristi od njih (outcome). Na splošno se šteje, da polaganje računov za učinke storitev in koristi od njih ni v pristojnosti izvršnih direktorjev kot agentov in da se merila učinkov/koristi uporabljajo za določanje smernic delovanja države, za načrtovanje alokativne učinkovitosti ter prepoznavanje in gradnjo zmogljivosti, potrebnih za doseganje zelenih učinkov/koristi. Največji prispevek merjenja učinkov/koristi je v odločanju pri načrtovanju potrebnih aktivnosti države, v načrtovanju proračuna in v procesih odločanja (Kibblewhite in Ussher, 2002, str. 89–105). V Novi Zelandiji na splošno poteka nagrajevanje za dosežke od zgoraj navzdol. Izvršni direktorji (CEO) poročajo ministrom; izvršni direktorji sami sklepajo zaposlitvene pogodbe z visokimi uradniki, ki temeljijo na dosežkih storitev, ti pa imajo zopet sami sklenjene pogodbe s tistimi, ki jim poročajo o dosežkih storitev na nižjih ravneh.

Velika Britanija je od poznih osemdesetih let ustanovila več kot 130 izvršilnih agencij (next steps agencies), vsako izmed njih vodi izvršni direktor in vsaka deluje v skladu z okvirnim dokumentom, ki opisuje pristojnosti in odgovornosti agencije. Čeprav zaradi svoje velikosti ni sledila Novi Zelandiji v sklepanju pogodb na vseh ravneh merjenja dosežkov, se je kljub temu zgledovala pri njej v oblikovanju mehanizma individualnega nagrajevanja. Merjenje dosežkov

posameznikov mora izhajati iz letnih dogovorov o javnih storitvah (Public Service Agreements) in njihovi izvedbi na ravni ministrstev (Service Delivery Agreements), kar poteka od določanja poslovnih načrtov državnih osebkov (enot) do individualnih pogodb o dosežkih (Behrens, 2002). Napredek v doseganju dosežkov glede na kratkoročne in srednjeročne/dolgoročne cilje presoja na sestankih in z letnim ocenjevanjem obsega uresničevanja ciljev posameznikov. Državni revizijski urad (National Audit Office, NAO) poroča, da se v Veliki Britaniji usmerjajo v nagrajevanje skupinskih dosežkov, uporabljajo nefinančne bonitete, kot je gibljivost delovnega časa, ter pospešujejo razvoj priložnosti za oblikovanje pobud kadrov in njihovo nagrajevanje. To pa npr. ni vrednota modela nagrajevanja na Finskem, ki eksplicitno ocenjuje posameznikove obveze in prispevek k skupnim ciljem. V Veliki Britaniji, ki ji je uspelo združiti finančni in izvajalni menedžment, imata ključno vlogo v izgrajevanju mehanizma predložitve obračunov ministrstvo za finance in poseben organ vlade, ki se ukvarja z merjenjem učinkovitosti (produktivnosti) javnih storitev (Public Service Productivity Panel Unit). Strokovnjaki, ki analizirajo razvoj mehanizmov povezovanja individualnega nagrajevanja z dosežki programov oz. državnih enot (agencij) v zadovoljevanju javnih storitev, pri tem poudarjajo vse večjo vlogo finančnih ministrov (Rose, 2001, str. 48-51)

Avstralija je – v nasprotju z navedenima državama – obdržala združena ministrstva, vendar je ravnanje z javnofinančnimi sredstvi in operativno diskrecijo prenesla na enote v njihovi sestavi. Avstralski model načrtovanja proračuna temelji na načrtovanju storitev (*output*) ter njihovih učinkov/koristi (*outcome*). Minister za finance, ki je v Avstraliji hkrati tudi minister za državno upravo, določa načela za merjenje dosežkov, ki so sestavni del individualnih izvajalnih pogodb (*individual performance agreements*); to omogoča ocenjevanje posameznikov glede na rezultate.

Švedska že dolgo ločuje funkcije oblikovanja političnih odločitev (v majhnih ministrstvih) od uresničevanja državnih programov, ki jih izvršujejo številne neodvisne državne/javne agencije, katerih ustanavljanje sega v 19. stoletje. Uveljavitev odgovornosti ali predložitve obračunov za dosežke javnih storitev jo je vodila k razlikovanju dveh tipov agencij in k utrditvi mehanizmov odgovornosti.

Poudariti je treba, da sta za različnimi načini držav, ki so uvedle predlaganje obračunov za dosežke, dve različni strategiji (*managerial strategy* in *contractual strategy*). Pri prvi strategiji polaganja računov za dosežke so menedžerjem dodeljena široka pooblastila za vodenje državnega osebka po lastni presoji glede na načrtovane dosežke. Pri pogodbeni strategiji agent, ki opravlja storitev, podpiše eksplicitni dogovor s *principalom*, ki nadzira porabo sredstev za zagotavljanje storitev. Pogodbena razmerja spodbujajo državo, da razmeji oblikovanje politik od njihovega uresničevanja; nasprotno dodelitev diskrecijskega odločanja menedžerjem potiska državo h kombiniranju različnih odgovornosti v isti organizaciji. Vendar pa je dodelitev diskrecije menedžerjem v uporabi sredstev prvi pogoj za ureditev, ki temelji na internih pogodbah; če namreč menedžerjem primanjkuje diskrecije, ne morejo biti odgovorne stranke za pogodbeno dogovarjanje.

Informacije. Vsaki od treh oblik nadziranja javnih izdatkov pripada tudi poseben sistem zbiranja informacij. Vzdrževanje zunanje (centralne) kontrole zahteva tok informacij od *spodaj navzgor*, s katerim porabniki proračunskih sredstev zagotavljajo nadrejenim podrobne informacije o svojem delovanju. Sistem notranjega kontroliranja dovoljuje, da se od ministrstev pošiljajo k centralnim oblastem le zbirni podatki in informacije; še vedno se dejansko zahteva ekstenziven tok informacij o uporabi sredstev od operativnih enot k glavnemu uradu. Predlaganje obračunov menedžerjev za dosežke večinoma zmanjšuje obseg informacij, ki se izmenjujejo med organizacijskimi enotami, vendar se povečuje obseg informacij za merjenje dosežkov storitev. Menedžerji morajo izkazovati, primerjati in analizirati stroške in informacije o storitvah; te morajo opredeliti vnaprej in oceniti rezultate glede na načrtovane cilje (Schick, 1999, str. 131).

6.5 POVEZOVANJE (INTEGRACIJA) VEČLETNEGA NAČRTOVANJA PROGRAMOV IN LETNEGA SESTAVLJANJA PRORAČUNA

Uresničevanje treh ciljev PEM zahteva, da država s pomočjo ROB poveže (integrira) letno sestavljanje proračuna in večletno finančno načrtovanje programov/aktivnosti. Če je pri tem letno sestavljanje proračuna podrejeno večletnemu načrtovanju programov, to slabi skupno fiskalno disciplino. Ob fiskalnih pritiskih se večletni programi ignorirajo ali pa se sproti letno (po tekočih potrebah) spreminja njihova struktura, tako da se izpolnijo zagotovljene pravice in neformalne politične odločitve. V taki ureditvi ravnanje z javnimi izdatki dejansko poteka še vedno po organizacijskih enotah, in ne po programih. Zato je za vsako državo pomembno vprašanje, kako najuspešneje povezovati (kar ni uspelo PPBS) večletno načrtovanje programov in letno načrtovanje javnih izdatkov v proračunu.

V praksi držav se pojavljajo trije sodobni načini takega povezovanja:

- (a) strateško načrtovanje (strategic planning),
- (b) nacionalno načrtovanje (national planning) in
- (c) srednjeročni okvir javnih izdatkov (medium-term expenditure framework),

vendar pa le slednji vodi k uresničevanju treh funkcij PEM, je na podlagi proučevanja vseh treh konceptov ugotovil Schick (2004), zato je treba opozoriti na razlike med njimi.

Strateško načrtovanje. Vsak državni osebek ob sestavi strateškega načrta ponovno preveri in definira svoje poslanstvo, tako da se osredotoči na osnovni namen svojega delovanja in priložnosti. Izbrati mora strategije za doseganje svojega poslanstva, vključno s spremembami v programih, aktivnostih in načinu delovanja. Sredstva morajo biti znotraj osebka razporejena glede na prioritete v strateškem načrtu. Strateško načrtovanje pogosto postaja sredstvo ali način za pridobitev večjega obsega sredstev, in ne za temeljito pregledovanje namena in aktivnosti. Letni proračun pogosto ne upošteva ali omalovažuje strateški načrt, razen če je strateški načrt sestavljen z namenom utemeljiti zahteve za dodelitev več sredstev iz letnega proračuna.

Nacionalno načrtovanje. Vsaka nova vlada ob nastopu svojega mandata pripravi celovit načrt, ki pokrije vse programe/aktivnosti njenega delovanja. Ta načrt mora določiti finančna sredstva, ki

bodo na razpolago za vsak program, in specificirati ključne državne cilje in prioritete. Letni proračun mora biti usklajen z nacionalnim načrtom, tako da razporeja sredstva skladno z njegovimi prioritetami. Spremembe v finančnih pogojih delovanja države med potekom mandata pogosto silijo v nespoštovanje nacionalnega načrta. Zaradi naslednjih volitev vplivi nacionalnega načrta slabijo, vlada se izogiba poročanju o njegovem izpolnjevanju.

Srednjeročni okvir javnih izdatkov. Pri tem konceptu gre za povezovanje (a) strateškega načrtovanja državnih politik in programov za njihovo uresničevanje, ki zre v prihodnost z vidika potreb in priložnosti ter se uporablja za odločanje o tem, katere programe opuščati in katere širiti glede na prioritete, ter (b) načrtovanja srednjeročnega okvira javnih izdatkov, ki upošteva možen prirast javnih izdatkov in prihrank pri obstoječih programih iz naslova povečanja učinkovitosti ter spreminjanja strukture programov glede na prioritete ali uspešnost v doseganju ciljev.

Značilnosti srednjeročnega okvira javnih izdatkov so:

- (1) Zasnovan je na večletnem (tri do štiriletnem) načrtovanju javnih izdatkov po ministrstvih/programih.
- (2) Izhodišče (prihodnjih ocen) so načrtovani stroški obstoječih programov ter jasno določeni fiskalni agregati ali cilji (skupni javni izdatki, primanjkljaj/presežek).
- (3) Letno načrtovanje izdatkov je usmerjeno v spremembe strukture politik (spremembo izhodišč).
- (4) Izmerijo se stroški sprememb politik, da bi bile konsistentne s fiskalnimi omejitvami.
- (5) Nekateri države delijo sestavljanje letnega proračuna na dve stopnji. Na *prvi stopnji* se določijo fiskalni agregati in opravi sektorska razporeditev (alokacija) skupnih javnih izdatkov (upoštevajo srednjeročni fiskalni okvir). Na *drugi stopnji* se ocenjujejo izdatki (stroški) posameznih programov/aktivnosti.
- (6) Srednjeročni okvir javnih izdatkov se vsako leto sestavlja naprej tako, da se opusti prvo leto in doda naslednje leto.

Temeljni elementi za uresničevanje srednjeročnega okvira javnih izdatkov so:

- (1) Določeni morajo biti jasni fiskalni cilji (skupni javni izdatki ali primanjkljaj).
- (2) Izdelane morajo biti izhodiščne ocene prihodnjih stroškov sedanjih politik.
- (3) Opredeljeni morajo biti postopki za predlaganje sprememb politik v proračunu.
- (4) Izdelane morajo biti srednjeročne projekcije stroškov predlaganih in odobrenih sprememb politik/programov.
- (5) Načrtovane razlike (pozitivne ali negativne) javnih izdatkov zaradi sprememb politik se razporejajo po ministrstvih, sektorjih ali področjih delovanja države.
- (6) Določena morajo biti pravila, ki omogočajo konsistentnost pobud za spremembe politik s fiskalnimi cilji.
- (8) Določena morajo biti pravila za ažuriranje izhodiščnih ocen.

6.6. USPEHI IN PROBLEMI ROB V PRAKSI

6.6.1 Sodobni PEM v primerjavi s preteklimi racionalističnimi načini sestavljanja proračuna

Spoznali smo, da je ROB razvit kot orodje za uravnavanje treh ciljev sodobnega PEM, to je agregatne fiskalne discipline ter povečevanje alokativne in operativne učinkovitosti. Za iste cilje so se v bistvu zavzemali tudi v preteklih poskusih uveljavitve racionalističnih načinov načrtovanja proračuna. Zato je z vidika sedanje uspešne uveljavitve ROB v praksi razvitih držav treba poudariti, kako se PEM oziroma ROB razlikuje od PPBS in ZBB. Prva pomembna razlika je, da sta bila PPBS in ZBB zaprta v sam proračunski proces; strokovnjaki oz. predstavniki izvršilne oblasti so ju želeli uveljaviti v klasičnem birokratskem okolju, ki ju ni bilo pripravljeno sprejeti. ROB, nasprotno, obravnava načrtovanje javnih izdatkov kot ključni del širših institucionalnih sprememb, nastalih z reformiranjem javnega sektorja. Institucionalne spremembe, povzročene z mešanico javne in privatne oskrbe z javnimi storitvami, ter delovanje javnega sektorja s prevlado kratkoročnih nad dolgoročnimi razmerji po načelih principal/agent ne samo omogočajo, temveč celo zahtevajo merjenje dosežkov porabljenega denarja s pomočjo ROB. Stari birokratski in inšpekcijski mehanizmi bodisi niso uporabni ali ne zadoščajo več za nadzor nad porabo javnih sredstev. Druga pomembna razlika je povezana s fiskalnimi pogoji. PPBS in ZBB so poskusili uveljaviti v času splošne gospodarske rasti in stalne rasti javnih izdatkov. S PPBS so želeli ob večletnem načrtovanju in analizi neto koristi programov izboljšati le učinkovitost razporejanja prirastka javnih izdatkov. ROB oz. PEM, nasprotno, izboljšuje alokativno in operativno učinkovitost, izhajajoč iz zgornje meje javnih izdatkov, ter zahteva prerazporejanje (realokacijo) javnih sredstev od manj učinkovitih k bolj učinkovitim javnim programom/storitvam. Po mnenju Schicka sodobni PEM pomeni Kopernikov premik v odnosih med načrtovanjem javnih izdatkov in institucijami, saj načrtovanje javnih izdatkov ni več spodbujevalec političnega in menedžerskega delovanja, temveč je, nasprotno, vedenje, v katerem politiki in menedžerji vodijo ali usmerjajo načrtovanje (Schick, 1999, str. 89–93). Tretja pomembna razlika je, da je ROB v praktični izvedbi dejansko omogočil šele sodobni razvoj informatike; v času PPBS in ZBB ni bilo mogoče uresničiti številnih zahtevkov po pridobivanju informacij, racionalistični načini načrtovanja javnih izdatkov pa tudi niso terjali sprememb v državnem računovodstvu.

6.6.2 Uveljavljanje ROB v praksi različnih držav

ROB v državah NPM in državah NWS

Ne glede na to, da si večina razvitih držav (članic OECD) že od zgodnjih devetdesetih let prizadeva za izboljšanje načrtovanja javnih izdatkov z osredotočenjem na rezultate (OECD, 2002; OECD-PUMA, 2002), pa se razlike v reformiranju javnega sektorja, ki smo jih obravnavali v 4. poglavju, kažejo tudi v stopnji razvoja ROB. Pollitt in Bouckaert sta presojala spremembe v sestavljanju državnih proračunov (do obdobja 2001/02) glede na stopnjo uporabe informacij o dosežkih v alokaciji javnofinančnih sredstev in glede na ta kriterij države razvrstila v štiri skupine. (Nemčija in Belgija na ravni centralne države do tedaj nista reformirali načrtovanja javnih izdatkov.) Prvo stopnjo sprememb, ki je pomenila objavljanje večjega števila informacij o dosežkih, so vzpostavile Francija, Italija in Evropska komisija. Drugo stopnjo sprememb, ki je pomenila spremembe oblike in vsebine proračuna s poskušanjem povezovanja načrtovanja proračuna z novim procesom strateškega in letnega načrtovanja dosežkov, so uresničevali v ZDA. V tretjo stopnjo sprememb, ki se loteva sprememb postopkov in strukture ter časa priprave proračuna, da bi ta kar najbolj upošteval dosežene rezultate, in v presojo dosežkov skuša vključevati tudi zakonodajno oblast, sta razvrstila Švedsko, Finsko, Kanado in Nizozemsko. V četrto ali najvišjo stopnjo sprememb načrtovanja proračuna, v kateri se sredstva državnega proračuna razporejajo med programe/podprograme javnih storitev glede na dosežene in pričakovane rezultate (performance based-budgeting), sta razvrstila države NPM, t. j. Veliko Britanijo, Novo Zelandijo, Avstralijo (Pollitt in Bouckaert, 2003, str. 70). Države NPM so bile ob tem najuspešnejše v uresničevanju treh ciljev PEM, to je v zagotavljanju agregatne fiskalne discipline ter izboljševanju alokativne in operativne učinkovitosti. Te države so kot pionirke v razvoju ROB sicer ob koncu reform sledile vsem trem ciljem PEM, vendar jim je njihovo uveljavljanje povzročalo različne težave. Običajno je obstajal močan politični interes za doseganje prvih dveh ciljev PEM, težje pa ga je bilo pridobiti za podelitev večje svobode pri uporabi javnih sredstev s ciljem doseganja večje operativne učinkovitosti. Pomembna povezanost med vsemi tremi funkcijami jih je prisilila k vsem trem frontam. Stroge omejitve fiskalnih agregatov šele prisilijo ministrstva oz. državne enote, da nujne prioritete financirajo prek realokacije, z njo pa je pomembno povezana operativna učinkovitost oskrbe z javnimi storitvami (Schick, 1999, str. 11–27, An Overview). Pri primerjavi uresničevanja reform v ameriških državah z državami NPM avtorji ugotavljajo, da so jih uspešno uveljavili predvsem na področju strateškega načrtovanja in merjenja dosežkov, manj pa v tistih delih, ki omogočajo podeliti večjo oblast oz. svobodo menedžerjem v ravnanju z javno-finančnimi sredstvi, saj so podcenili logiko take ureditve za povečevanje operativne učinkovitosti (Moynihan, 2006, str.1)

Uveljavljanje ROB je v večini držav – razen v Novi Zelandiji – trajalo dalj časa, kot so predvidevali ob odločitvah za reforme. Med anglosaksonskimi državami je bila v svojih reformnih prizadevanjih sprva neuspešna Kanada, saj je želene cilje dosegla še le po desetletnem prizadevanju (s t. i. Expenditure Management System, EMS, iz leta 1995). Tudi v Finski in Švedski so bile proračunske reforme že zelo zgodaj osrednja točka političnega programa reform javnega sektorja, vendar so uspele šele sredi devetdesetih let. Francija je naredila velik korak k

načrtovanju proračunskih programov in njih dosežkov šele leta 2001, vendar sta Pollitt in Bouckaert ocenila, da zaostaja na tem področju za Novo Zelandijo vsaj za desetletje. Zaslediti pa je bilo tudi razkorak med reformnimi odločitvami (sprejetimi in zapisanimi v predpisih ali drugih državnih aktih) in njihovo dejansko uvedbo v praksi. Največ sprememb so z ROB uvedli v Novi Zelandiji, Avstraliji, Veliki Britaniji, Finski in Švedski (Pollitt in Bouckaerta, 2003, str. 70).

Veliko Britanijo štejejo za svetovnega voditelja v oblikovanju in uvedbi visoke ravni merjenja dosežkov v obliki učinkov/koristi. Pod vodstvom ministrskega predsednika T. Blaira je država leta 1998 uvedla comprehensive performance assessment review, ki ga izvaja za merjenje in vrednotenje dogovorov o letnih ciljih zagotavljanja javnih storitev, določenih v proračunskem dokumentu dogovoru o javnih storitvah (Public Service Agreements, PSA). O izvršitvi zavez iz tega dokumenta poročajo ministrstva v letnih poročilih t. i. Resource accounts, ki jih sestavljajo tako za vsa velika državna ministrstva kot tudi za medresorska področja delovanja centralne države. V PSA so za vsako večje ministrstvo določeni splošni cilji (overall aim), določeni cilji (objectives) in bližnji cilji ali podcilji (targets), izraženi v učinkih/koristih (outcome); sestavni del dokumenta je tudi izjava o odgovornih osebah za izpolnitev podciljev (targets). Študije so pokazale, da je bilo leta 1998 še 51 % podciljev usmerjenih v merjenje procesov, 27 % v merjenje storitev (output) in le 11 % v učinke/koristi (outcome targets). V letu 2000 je bilo od 160 ciljev dosežkov (performance targets) že 67 % teh ciljev namenjenih učinkom/koristim, 14 % procesom in 8 % storitvam (output). S PSA za leto 2002 so se odločili v treh letih postopno znižati prvotno število 300 ciljev dosežkov (performance targets) na 160, ker so presodili, da preveliko število ciljev onemogoča osredotočenje na najpomembnejše. Vsako večje ministrstvo poleg PSA sestavi in predstavi tudi Service Delivery Agreements, SDA, to je dokument, v katerem podrobneje opredeli, s kakšnimi sredstvi (input) in na kakšen način bodo doseženi v PSA predvideni bližnji cilji (targets). Manjša ministrstva ali agencije, ki niso dolžna(e) sestavljati PSA, učinke/koristi svojih programov/aktivnosti določijo kar v SDA (Ellis in Mitchel, 2002, str. 111).

ROB v ZDA kot zvezni državi

V ZDA kot zvezni državi so (kot smo že obravnavali v točkah 4.5 in 5.1) zakonsko z GPRA leta 1993 vzpostavili sistem strateškega in letnega načrtovanja dosežkov ter poročanja o letnih dosežkih zveznega proračuna, začeni z vsedržavnim gibanjem preverjanja državnih dosežkov (National Performance Review), ki ga je vodil v Clintonovi administraciji podpredsednik Al Gore (Chan, 2002, str. 199). Za vsak program, ki ga financira zvezni proračun, je bilo predpisano določanje ciljev programov in meril za ocenjevanje doseženih rezultatov. V letih 1994–1997 so GPRA izvajali pilotsko. Neposredno povezovanje letnih dosežkov programov z letnim proračunom, to je performance budgeting, ki je bilo prvotno predvideno za leto 1997, je bilo le deloma podlaga za sestavljanje letnega proračuna zveznih ministrstev oziroma agencij šele za proračunsko leto 1999. Predsedniški urad za proračun (Office of management and budgeting, OMB) je prvič poročal Kongresu o uresničevanju GPRA za obdobje 1997–2000 malo pred koncem drugega predsedniškega mandata Billa Clintona. Poročilo je opozorilo zlasti na te probleme: (1) struktura zahtevkov za razporejanje zveznih programov pogosto ne sledi ciljem

programov; (2) na številnih ravneh je merjenje učinkov/koristi (outcome) še zanemarljivo, spremembe v letnih dosežkih niso natančno izkazane ali so nepomembne; (3) premik od merjenja dosežkov storitev (output) k merjenju dosežkov v učinkih/koristih (outcome) je storjen, vendar je težav pri povezovanju financiranja specifičnih ravni z učinki/koristmi še veliko, posebno v kratkem obdobju, odvisno od narave programa in številnih relevantnih zunanjih dejavnikov; (4) zamude v zbiranju podatkov o programih zaradi nujnega zanašanja na partnerske informacijske sisteme so izziv za sinhrono zbiranje podatkov o proračunu in podatkov o dosežkih. V kontekstu celotne proračunske situacije je bilo uresničevanje GPRA ocenjeno kot zadovoljivo, saj so v proračunskem letu 1998/99 ZDA prvič po skoraj treh desetletjih stalnega proračunskega primanjkljaja dosegle proračunski presežek s posebnimi zakonskimi ukrepi za uravnavanje agregatne fiskalne discipline¹⁵ (Chan, 2002, str. 195).

Za nadzor nad uresničevanjem GPRA je zakonsko pooblaščen tudi sam Kongres; zato le-ta že v samih zakonih, ki določajo pravice financiranja iz zveznega proračuna, opredeljuje pričakovane dosežke novega financiranja; do 106. Kongresa leta 2000 je bilo sprejetih že 74 zakonov z relevantnimi določili o dosežkih, povezanih z zahtevami GPRA (McMurtry, 2005, str. 1–4). To obdobje GPRA je bilo predmet proučevanj številnih ameriških strokovnjakov, npr. v delu *Quicker Better Chapter?, Managing performance in American government* (2001). Skeptiki so videli največji problem GPRA v opredeljevanju ciljev programov in načinu merjenja doseganja rezultatov, zagovorniki pa so opozarjali na napake v izvedbi GPRA. Schick je ocenil, da so ZDA manj uspešne v uresničevanju ROB kot Velika Britanija zaradi neuspešne uporabe informacij o uresničenih dosežkih, saj ti niso bili povezani z individualno odgovornostjo in plačami zaposlenih v javni administraciji, spremembe organizacije pa niso ustrezno sledile potrebam merjenja dosežkov in odločitvam v razporejanju sredstev letnega proračuna. Poudaril je: »Informacije o dosežkih lahko vplivajo na vedenje samo tedaj, če se uporabijo, uporabijo pa se samo, če so za to priložnosti in spodbude. Državni osebki morajo biti strukturirani, mobilizirani in financirani za izvajanje dejavnosti, ki dajejo rezultate, saj dosežki niso mana, ki pade z neba.« Hkrati je Schick pritrdilno odgovoril na vprašanje, ali ZDA kot zvezna država lahko uveljavijo dosledno opredelitev performance budgeting, in sicer ob dveh pogojih: (a) ob kakovostnem menedžmentu in (b) ob kakovostnem merjenju dosežkov, ki bo temeljilo na kakovostnih

¹⁵ ZDA so izkazovale proračunski primanjkljaj stalno od leta 1969 do leta 1997. Do zgodnjih osemdesetih let je bil razmeroma majhen. V času predsednika R. Reagana, ki je bil sicer odločen zagovornik reform javnega sektorja in majhne države, je proračunski primanjkljaj močno narasel iz dveh razlogov: (1) zaradi zmanjšanja davkov in povečanja izdatkov za oboroževanje. Prvi poskus z zakonom zmanjšati stalni proračunski primanjkljaj je bil storjen leta 1985 s sprejetjem *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985*, s katerim so načrtovali dosego izravnane salda zveznega proračuna z letom 1991. Temeljna značilnost tega zakona, običajno imenovanega *Gramm-Rudman-Hollings Act*, je bila, da je predpostavil progresivno zmanjševanje primanjkljaja do leta 1991, in sicer z vnaprej določeno velikostjo v posameznem letu. Ob prekoračitvi določenega primanjkljaja so bili predvideni instrumenti začasnega upravljanja (sekvestracije) z linearnim zmanjševanjem porabe. Zakon se ni uresničeval, ker je Kongres vsako leto odstopil od predvidenih limitov primanjkljaja. Leta 1987 so zakon spremenili in prestavili rok za dosego uravnoteženega proračuna z leta 1991 na leto 1993. Z *Budget Enforcement Act of 1990*, BEA, so ločili programe, ki so bili sprejeti s (trajnimi) zakoni, od programov, o katerih so letno odločali na podlagi diskrecije. Programom na podlagi diskrecije so določili skupni letni limit in spremembo njihove strukture znotraj tega limita dovolili le po načelu *pay-as-you-go*, kar je pomenilo, da je bilo mogoče za enega od programov porabiti več samo, če so bili izdatki za enak znesek zmanjšani pri drugih programih. Podobno izbiro so uveljavili tudi na strani prihodkov: če je želela zakonodajna oblast zmanjšati določen davek, je morala povečati druge prejemke zveznega proračuna ali zmanjšati obvezno porabo države, določeno z zakoni.

podatkih za merjenje dosežkov storitev in njihovih učinkov/koristi. Večina meril dosežkov je bila tedaj usmerjena na prikazovanje trenutnih posnetkov stanja, to je razkritje storitev (output) skozi določeno obdobje ali njihovih učinkov/koristi (outcome) ob določenem trenutku. Z vidika oblikovalcev državnih politik, izvajalcev storitev in državljanov pa je ključno vprašanje: Kakšne bodo posledice dodatnega ali spremenjenega financiranja države? (Schick 2001, str. 41–57.) Chan je uvedbo GPRA ocenil kot dejansko priložnost za uresničitev doktrine, ki sta jo v zgodovinskem razvoju sestavljanja proračuna skušala uveljaviti PPBS in ZBB. Hkrati ga je analiza proračunskih reform v ZDA pripeljala tudi do sklepa, da ni zadeve, ki bi racionalen in sofisticiran način priprave in utemeljitve proračuna obvarovala pred odločitvijo, da predsednik ZDA pripravi in predloži kongresu proračun s primanjkljajem (Chan, 2002, str. 115–162).

Busheva administracija je sprejela vrsto ukrepov in tudi zakone za izboljšanje uresničevanja GPRA. Leta 2001 je bil v ta namen ustanovljen poseben organ kot predsedniški svet (President's Management Council), sestavljen iz izvršnih direktorjev vseh zveznih agencij, in določen časovni program (President Management Agenda) za uresničevanje GPRA. Sprejeta sta bila tudi dva zakona za izboljšanje menedžmenta programov (Managerial Flexibility Act in Freedom to Manage Act). V letu 2002 je predsedniški urad za proračun (Office of Management and Budget, OMB) začel postopno centralno analizirati približno 1100 zveznih programov z analitičnim orodjem Program Assessment Rating Tool, PART. Leta 2003 je bilo ocenjenih skupaj 234 programov, od teh jih kar 50,4 % sploh ni uspelo predstaviti rezultatov, bodisi zaradi neustreznih ciljev bodisi zaradi neveljavnosti podatkov, ki naj bi zagotavljali dokaze o rezultatih. 6 % programov je bilo ocenjenih kot učinkovitih (effective), 24 % pa kot zmerno učinkovitih (moderately effective), 14,5 % programov je bilo opredeljenih za ustrezne (adequate) in 5,1 % za neučinkovite (ineffective). Glede sprememb v ravni financiranja iz leta 2003 v leto 2004 je kar 60,1 % preverjenih programov izboljšalo oceno, 18,5 % jo je poslabšalo, 21,5% jih ni kazalo sprememb med obema letoma. V pripravi proračuna za leto 2005 so bila vsa ministrstva in ostale agencije s posebnim memorandumom pozvane, da sledijo v oblikovanju letnega proračuna povezovanju zahtevkov za proračunska sredstva z merili dosežkov. Ob pripravi proračuna za proračunsko leto 2006 so bila 607 programom dodeljena sredstva na podlagi navedenega centralnega ocenjevanja dosežkov programov. Ključno za sistem ocenjevanja z analitičnim orodjem PART je, da slabi dosežki ne pomenijo nujno zmanjševanja sredstev za posamezen program; lahko pomenijo nujno povečevanje financiranja, če je to utemeljeno ter agencija obrazloži cilje in pot za njihovo uspešnejšo uresničitev s povečanim financiranjem (Ziegler, 2004, str. 2). Kongres je leta 2004 to centralno ocenjevanje programov uzakonil s posebnim zakonom (Program Assessment and Results Act, PARA), s katerim so predpisali najmanj petletno obvezno ocenjevanje ali vrednotenje programov (OMB v sodelovanju z agencijami); istočasno so s tem zakonom obdobje strateškega načrtovanja programov skrajšali s 6 let na 4 leta in kot obdobje opredelili predsedniški mandat (McMurtry, 2005, str. 1–14). Odgovornost za preverjanje uresničevanja GPRA so predpisali tudi obema domovoma Kongresa po standardiziranem predpisanem postopku. Za revidiranje dosežkov porabljenega denarja je pooblaščen Vrhovni revizijski urad Združenih držav Amerike (United States General Accounting Office, GAO) kot vrhovna revizijska institucija ZDA, ki redno poroča Kongresu o uresničevanju GPRA (GAO, 2001; GAO, 2002; GAO 2004).

7. REFORME DRŽAVNEGA RAČUNOVODSTVA IN RAZVOJ DRŽAVNE REVIZIJE

7.1 REFORMIRANJE RAČUNOVODSKIH SISTEMOV

Tradicionalno državno računovodstvo je bilo zasnovano na podlagi denarnih tokov. Njegov temeljni namen je bil zagotoviti pravilnost (legality) in primernost (propriety) izkazovanja finančnih transakcij ter na tej podlagi omogočiti (zunanje ali centralno) nadziranje pravilnosti javnih izdatkov. Iz teh razlogov so državno računovodstvo (governmental accounting) pogosto enačili ali razumeli kot proračunsko računovodstvo (budgetary accounting). Ta funkcija tradicionalnega državnega računovodstva je tudi prevladovala nad njegovimi drugimi možnimi funkcijami (Lüder in Jones, 2003, str. 33). Državno računovodsko poročanje na podlagi denarnih tokov pozna le en temeljni računovodski izkaz – izkaz prejemkov in izdatkov. Drugi dejavnik za enostavno vodenje državnega računovodstva (knjigovodstva) je bila nekoč tudi prepoved zadolževanja države, povezana z zahtevo po uravnoteženem proračunu. Državno računovodstvo, zasnovano na podlagi denarnih tokov, uspešno zadovoljuje tudi interes zakonodajne oblasti po letnem preverjanju skladnosti odobrenega in uresničenega proračuna prejemkov in izdatkov. Državnemu računovodstvu, zasnovanemu na podlagi denarnih tokov, so pripisali zlasti te slabosti:

- (1) Ne omogoča prikazovanja obsega sredstev v uporabi, saj se nabava osnovnih sredstev (velikih investicij) izkaže le v letu plačila nabave, sama uporaba osnovnih sredstev pa v naslednjih letih ni prepoznana.
- (2) Ne omogoča prikazovanja že nastalih obveznosti, prihodnjih obvez, danih jamstev in drugih pogojnih obveznosti.
- (3) Obveznosti niso razkrite med računovodskimi podatki, dokler niso plačane.
- (4) Osredotočenje na denarna plačila ima lahko za posledico, da se ne opazi oslabitev osnovnih sredstev.
- (5) Omogoča nadzirati gospodarnost uporabe finančnih sredstev za pridobitev prvin/dejavnikov (input), ne omogoča pa ugotavljanje učinkovitosti oskrbe s storitvami (output) ter njihovih učinkov/koristi (outcome) ali uspešnosti, saj ne omogoča spremljati stroškov po aktivnostih/storitvah države.
- (6) Ureditev določanja pravic porabe javnofinančnih sredstev na podlagi plačil omogoča podcenjevanje vrednosti državnih programov in spodbuja porabo do velikosti pravic ne glede na dejanske potrebe (Ball et al., 1999, str. 8).

Zaradi teh slabosti so bili čisti računovodski sistemi na denarni podlagi v času, ko so se države že lahko zadolževale, redki. Najprej so jih dopolnjevali z evidencami ali registri sredstev in obveznosti, kasneje so države same razvijale različne oblike modifikacij obeh računovodskih podlag; vpeljale so državno računovodstvo na modificirani denarni podlagi ali modificirani podlagi nastanka dogodka. Računovodske evidence so dopolnjevale z različnimi registri sredstev in registri obveznosti do virov sredstev. K razvoju modificiranih oblik računovodstva so prispevale tudi mednarodne organizacije (Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka, OECD in druge), med njimi zlasti Mednarodni denarni sklad z zahtevami, določenimi v kodeksu fiskalne

transparentnosti, v katerem so navedeni osnovni pogoji, ki naj jih izpolnjuje vsaka država s ciljem fiskalne preglednosti.¹⁶

Proračunske reforme so zahtevale vpeljavo računovodske podlage nastanka dogodka

Za uspešno uravnavanje agregatne fiskalne discipline potrebuje država vse tri temeljne računovodske izkaze, ki jih pozna privatni sektor: izkaz prihodkov in odhodkov, izkaz sredstev in obveznosti do njihovih virov ter izkaz denarnih tokov; zagotavlja jih lahko le z računovodsko podlago nastanka dogodka. Računovodsko podlago nastanka dogodka potrebuje država tudi za uresničevanje alokativne in operativne učinkovitosti, to je za merjenje stroškov storitev ter stroškov njihovih učinkov/koristi. V državah NPM je bila potreba po spremljanju celotnih stroškov storitev celo odločilni dejavnik za vzpostavitev državnega računovodstva na podlagi nastanka dogodka (accrual basis). Informacije o celotnih stroških so namreč potrebne z več vidikov: (1) za načrtovanje prihodnjih stroškov pri pripravi načrtov javnih izdatkov ter za ocenjevanje njegove dejanske izvršitve; (2) za merjenje dosežkov ter vrednotenje programov (merjenje stroškov je integralni del merjenja učinkovitosti in uspešnosti aktivnosti/programov); (3) za določanje nadomestil ali povračil taks ali uporabnin uporabnikom javnih storitev; (4) za preizkušanje trga in primerjalno presojanje stroškov storitev med javnimi in privatnimi ponudniki na primerljivi podlagi (Athukorala, 2003; Barrett, 2004, Carlin, 2000)

Sistem merjenja stroškov. Za zagotavljanje podatkov o celotnih stroških je potrebno: (a) popolno evidentiranje opredmetenih sredstev in zalog; (b) obračunavanje/ocenjevanje amortizacije; (c) merjenje in razporejanje posrednih stroškov. Po posameznih vrstah aktivnosti/programov je treba spremljati tako neposredne ali spremenljive stroške (npr. stroške plač, stroške osnovnega materiala) kot posredne stroške, ki jih je treba razporejati na različne vrste storitev. Problem razporejanja posrednih stroškov je še posebej izrazit v državnih ministrstvih, kjer je na splošno pomemben delež izdatkov, ki jih ni mogoče pripisati posamezni aktivnosti oz. posameznemu programu ali storitvi. Pogosto obstaja težnja po arbitrarnem razporejanju z enostavnimi kriteriji, kot je delež neposrednih stroškov dela za posamezen program javnih storitev. Uporabljanje arbitrarnih metod pa pomembno zmanjšuje koristnost merjenja stroškov. Metode kalkuliranja celotnih stroškov morajo poudariti problem posrednih stroškov. Nekatere države so za kalkuliranje celotnih stroškov javnih storitev prevzele metodo Activity Based Costing, ABC, to je kalkuliranje stroškov na podlagi sestavin dejavnosti/aktivnosti, ki je bila na splošno sprejeta v proizvodnih in storitvenih dejavnostih zasebnega sektorja. Metode kalkuliranja so orodje za analiziranje stroškov, pogoj za to pa je primeren in ažuren računovodski informacijski sistem. Razporejanje stroškov ni objektivna znanost in uspešno uvajanje metode ABC zahteva aktivno sodelovanje menedžmenta s strokovnim osebjem (Allen in Tommasi, 2001, str. 310–313).

¹⁶ *Code of Good Practices on Fiscal Transparency - Declaration on Principles*, izpopolnjen leta 1998, (Mednarodni denarni sklad), določa, da mora država objaviti popolne informacije o ravni in sestavi svojega dolga ter finančnih sredstev in kot najboljšo prakso priporoča, da država to stori takole: (a) sestavi bilanco stanja o finančnih sredstvih in obveznostih, ki prikazuje vse obveznosti države (ne samo posojilni dolg), ter tej doda register vseh opredmetenih sredstev države, ali (b), da sestavi popolno bilanco stanja.

Načrtovanje proračuna (javnih izdatkov) na podlagi nastanka dogodka. Države NPM so hkrati z računovodenjem na podlagi nastanka dogodka vpeljale tudi načrtovanje proračuna (proračunskih izkazov) na podlagi nastanka dogodka (accrual budgeting). Ko obravnavamo accrual budgeting, mislimo na popolni in eksplicitni sistem načrtovanja proračuna na podlagi nastanka dogodka, ki v celoti načrtuje delovanje države in njenih osebkov na podlagi nastanka dogodka in pozna tudi tri projekcije osrednjih računovodskih izkazov: (1) izkaz delovanja (operating statement) (2) izkaz stanja (statement of financial position) in (3) izkaz denarnih tokov (cash flow statement). Na podlagi nastanka dogodka so načrtovani tudi stroški dosežkov storitev ter njihovih učinkov/ koristi (IFAC, PSC).

Lüder and Jones sta opozorila, da je brez načrtovanja vseh treh izkazov tudi malo verjetno, da bi bile podlage načrtovanja proračuna usklajene z računovodskim poročanjem (Lüder and Jones, 2003, str. 30). Vendar so države NPM v uvajanju računovodske podlage nastanka dogodka najprej le-to uvedle v računovodstvo oziroma računovodsko poročanje in kasneje tudi v sestavljanje proračuna.

Značilnosti uvajanja računovodstva na podlagi nastanka dogodka v državah pionirkah. Države, ki so prve začele izvajati reforme javnega sektorja in uvajati ROB, to so Nova Zelandija, Avstralija, Švedska, ZDA, Velika Britanija, so računovodstvo na podlagi nastanka dogodka najprej vpeljale v državno računovodstvo in čez nekaj let tudi v sestavljanje proračuna. Izjema so ZDA, ki so med prvimi uvedle podlago nastanka dogodka v računovodstvo državnih agencij, vendar zvezni proračun predsednik ZDA še vedno predlaga v sprejetje kongresu na podlagi denarnih tokov. Navedene države so prve državne računovodske standarde razvile s prilagoditvijo lastnih splošno sprejetih računovodskih standardov za privatni sektor, le Švedska je sama prilagodila mednarodne računovodske standarde (International Accounting Standards, IAS; International Federation of Accountants, IFAC). Prve standarde so pripravili največkrat v državnih institucijah (finančna ministrstva in vrhovne revizijske institucije) v sodelovanju z organizacijami računovodskih strokovnjakov za gospodarski sektor (v Novi Zelandiji, Avstraliji) ali pa so v ta namen ustanovili nove neodvisne institucije za pripravljane in sprejemanje državnih računovodskih standardov (v Veliki Britaniji in ZDA).

Nova Zelandija je bila prva država na svetu, ki je, leta 1992, eno leto po sprejetju zakona, v praksi uveljavila na vseh ravneh države računovodstvo na podlagi nastanka dogodka (pri približno 3000 državnih osebkih). Leta 1994 je na tej podlagi uveljavila tudi sestavljanje državnega proračuna. Proračun in računovodske izkaze sestavljajo vsi trije osnovni računovodski izkazi. Ob tem pa je Nova Zelandija kot sestavni del proračunskih dokumentov, ki jih odobri parlament, ohranila načrt celotnih prejemkov in izdatkov, ki vključujejo izdatke za financiranje tekočega delovanja in investiranje države (government expenditure). Njene izkušnje so bile zgled drugim državam po svetu, tako pri strokovnem (akademske) proučevanju kot pri praktičnem uveljavljanju. Reforme v Novi Zelandiji po svoji vsebini niso bile edinstvene glede na druge države, posebno pozornost so zbujele le zaradi svoje vseobsežnosti in notranje konsistentnosti ter hitrosti izvedbe. K hitrosti izvedbe sta prispevala dva dejavnika, to je (a)

tedanja fiskalna nestabilnost države in (b) odločitev za merjenje in vrednotenje storitev na vseh ravneh države.¹⁷

Novi Zelandiji je v reformi računovodstva sledila najprej Švedska, ki je leta 1993 vpeljala spremembe v vsa ministrstva in v 300 agencij ter leto kasneje zagotovila na tej podlagi tudi konsolidirane izkaze za celotno državo. Vendar pa je Švedska k načrtovanju proračuna na podlagi nastanka dogodka pristopila poskusno šele leta 2004. Avstralija je reformo v računovodstvu zvezne države izvedla za fiskalno leto 1995/96, v načrtovanju proračuna pa prvič za leto 1999/2000 (v tem obdobju so potekale reforme tudi v posameznih zveznih avstralskih državah). ZDA so predpisale sestavljanje revidiranih računovodskih izkazov na podlagi nastanka dogodka vsem zveznim agencijam (največje so ministrstva) leta 1994; to obveznost so morale uveljaviti za leto 1997, celotna zvezna država pa leto kasneje. ZDA, ki zvezni proračun še vedno sestavljajo na denarni podlagi (z izjemo nekaj agencij), v računovodskih izkazih namenjajo poseben izkaz predstavitvi razlik v podatkih, ki nastanejo zaradi različnih računovodskih podlag pri pripravi proračuna in poročanju o njegovi izvršitvi.¹⁸

Velika Britanija je reforme uresničevala razmeroma največ časa, vendar celovito. Odločitev za uvedbo podlage nastanka dogodka v računovodstvo agencij (približno 150 centralnih agencij) je sprejela že leta 1988. Leta 1993/94 pa je sprejela odločitev, da to podlago uvede tako v računovodski sistem kot v sistem načrtovanja proračuna (ROB) vseh ministrstev države, in to istočasno. Razvijanje sistema je potekalo razmeroma dolgo časa in je hkrati obravnavalo vse vidike javnega finančnega ravnanja. Ministrstvo za finance je razvilo celovito različico za accrual accounting, ki jo je poimenovalo Resource Accounting and Budgeting, RAB. S takim pojmovanjem so želeli poudariti pomen, ki ga standardi dajejo načrtovanju in spremljanju uresničenih stroškov ter njihovemu povezovanju z dosežki storitev. Poskusno (vzporedno s staro ureditvijo) je potekalo sestavljanje treh zaporednih proračunov RAB po ministrstvih za proračunska leta 1998/1999, 1999/2000 in 2000/2001. RAB je bil predpisan s posebnim zakonom leta 2000 (Government Resources and Accounts Act 2000). Proračun za centralno državo – pripravljen skladno z RAB – je vlada predložila v sprejetje britanskemu parlamentu za proračunsko leto 2000/2001. Velika Britanija je ohranila kot sestavni del proračunskih dokumentov, ki jih sprejema zakonodajna oblast na podlagi nastanka dogodka, tudi tradicionalne

¹⁷ Zamisli, ki so bile uporabljene v Novi Zelandiji, se lahko uporabijo v kateri-koli državi, so zapisali leta 1999 avtorji članka *Reforming Financial Management In the Public Sector: Lessons U. S. Officials Can Learn from New Zealand* (Ball et al, 1999).

¹⁸ Pri reformah je pomembna tudi ureditev prehoda z ene na drugo računovodsko podlago. Večina držav je namreč zaradi tradicije parlamentarnega nadzora ohranila proračunsko računovodstvo prejemkov in izdatkov. V primeru združitve obeh sistemov so računovodski sistem po nastanku dogodka razširili z dodajanjem proračunskih računov enostavnega knjigovodstva prejemkov in izdatkov (Švedska in Španija). V primeru vzdrževanja dveh ločenih sistemov poteka knjiženje najprej v računovodskem sistemu na podlagi nastanka dogodka in nato v proračunskem računovodstvu (Finska in Francija).

načrte celotnih izdatkov (expenditure) po ministrstvih in za raven države, ki pa so parlamentu dani v odobritev na zelo visoki agregatni ravni.¹⁹

Spremembe državnega računovodstva v drugih evropskih državah. Ugotovitve obsežne primerjalne raziskave o računovodskem poročanju in poteku računovodskih reform v devetih evropskih državah (Finski, Franciji, Nemčiji, Italiji, Nizozemski, Španiji, Švedski, Švici in Veliki Britaniji)²⁰ so pokazale, da se računovodstvo na podlagi nastanka dogodka postopoma uveljavlja v vseh proučevanih državah, tako na centralni kot lokalni ravni. Med naštetimi državami se za reformo na ravni države v času raziskave nista odločili le Nemčija in Italija. Nizozemska jo je izvedla najprej na ravni centralnih agencij, na ravni ministrstev pa je ohranila denarno podlago. (Nizozemska načrtuje polno uveljavitev računovodstva na podlagi nastanka dogodka na ravni ministrstev oziroma centralne države v letu 2006.) V Nemčiji so reforme začeli in pretežno že končali na ravni zveznih dežel (razen dežele Hessen, ki jo namerava izvesti do leta 2008). V Italiji so reforme prav tako začeli izvajati le na ravni dežel. Vendar se nekatere od teh držav za reformiranje računovodske ureditve niso odločile iz istih razlogov kot *pionirke*. Zanimiva med članicami EU je Španija, ki je računovodstvo na podlagi nastanka dogodka vpeljala na vseh ravneh države že leta 1986 ob vstopu v EU, čeprav v načrtovanje proračuna ni uvedla ROB. Vzroki za uvedbo računovodstva na podlagi nastanka dogodka v državah, ko še niso vpeljale ROB, so bili tudi le potrebe, povezane s spreminjanjem klasičnih proračunskih načel (Lüder and Jones, 2003, STR. 19-31).

Mednarodni računovodski standardi za javni sektor. Po letu 2001 države k prevzemu računovodske podlage nastanka dogodka spodbuja IFAC s prvo izdajo mednarodnih računovodskih standardov za javni sektor (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) na podlagi nastanka dogodka; razvil jih je iz mednarodnih računovodskih standardov (International Accounting Standards, IAS) za privatni sektor, upošteva specifičnosti javnega sektorja; njegovemu razvoju jih tudi sproti prilagaja in širi na vsa področja delovanja države ali javnega sektorja (IFAC PSC, 2003; Logar 2006)

7.2 RAZVOJ REVIZIJE DOSEŽKOV PORABLJENEGA DENARJA

Merjenje in vrednotenje dosežkov je, kot smo spoznali že v točki 5.4, vodilo tudi k razvoju revizije dosežkov porabljenega denarja (value for money audit) kot najvišje ali tretje stopnje državne revizije, kot sta jo, izhajajoč iz dobre prakse, označila Pollitt in Bouckaert. Prvo stopnjo predstavljata tradicionalna revizija računovodskih izkazov in revizija pravilnosti ali skladnosti

¹⁹ Velika Britanija kot glavne proračunske dokumente pripravlja že omenjene PSA in PDA, ki določajo cilje državnih politik, cilje programov za njihovo izvedbo in merila za spremljanje njihovega uresničevanja; načrti računovodskih izkazov so njihove priloge. V državah, kjer poznajo le modificirane oblike računovodenja na podlagi nastanka dogodka, se ne odločajo za načrtovanje proračuna na tej podlagi, temveč le na podlagi denarnih tokov in/ali prevzetih obvez.

²⁰ Raziskavo so opravili računovodski strokovnjaki v organizaciji Pricewaterhousecoopers pod vodstvom profesorjev K. Lüderja in R. Jonesa po stanju konec leta 2002 in jo objavili v letu 2003.

poslovanja s predpisi (financial audit and compliance audit). Na tej stopnji je osnovna skrb revizorja preveriti pravno in postopkovno korektnost, to je, ali je bil denar porabljen za odobreni namen in po pravilnem postopku. Cilj revizije je razkriti neodobreno porabo ali korupcijo. Druga stopnja revizije dodaja reviziji na prvi stopnji raziskovanje nekaterih vprašanj dosežkov, zlasti gospodarnosti porabe sredstev. Revizor je npr. lahko pooblaščen za preiskovanje postavk, ki so povzročile nepotrebne izdatke, ali postavk porabe, ki je bila postopkovno pravilno izvedena, vendar dejansko nepotrebna. Kot drugo razširitev tradicionalne državne revizije avtorja opredelita poglobljeno spraševanje o veljavnosti podatkov. To zajema revidiranje zanesljivosti seštevov ter popolnost in točnost evidentiranja transakcij. Zunanja revizija pri tej nalogi preverja delovanje notranje revizije, sta zapisala. Tretja stopnja v razvoju državne revizije je popolni razcvet revizije dosežkov porabljenega denarja od performance audit v value for money audit (odslej VFM), čeprav se marsikje ta dva pojma zamenjujeta. Cilji revidiranja dosežkov porabljenega denarja so (a) preverjanje izkazanih podatkov o dosežkih in (b) presojanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti (3e: economy, efficiency, effectiveness).

Razvoj revizije VFM je bil v zadnjih 15 letih pomemben, vendar je v nekaterih državah napredoval bistveno bolj kot v drugih. Pollitt in Bouckaert pa sta opozorila, da reforma državne revizije s ciljem doseči najvišjo stopnjo razvoja ne more uspešno potekati, če se za te naloge ne usposobi tudi notranja revizija. Slednja mora zagotavljati potrebne podatke za zunanjo revizijo VFM. Vrhovne revizijske institucije potrebujejo za izvajanje revizije VFM večja pooblastila, bolj usposobljene strokovnjake in strokovnjake različnih področij (Pollitt in Bouckaert 2003, str. 74).

VFM se na najvišji stopnji izvaja v Novi Zelandiji, Avstraliji, Kanadi, Finski, Nizozemski, Švedski, Veliki Britaniji, ZDA. GAO v ZDA te revizije opravlja kot redno nalogo od srede devetdesetih let, čeprav se je pred tem s problemi metodike vrednotenja in posamičnimi revizijami FVM ukvarjal že od sedemdesetih let naprej.

Veliko Britanijo štejejo za svetovnega voditelja v oblikovanju in uvajanju visoke ravni merjenja dosežkov v obliki učinkov/koristi in tudi revizije VFM. NAO je sicer pooblaščen za vrednotenje dosežkov ali učinkovitosti javnih storitev (performance auditing) že od leta 1983, vendar revidiranje VFM širi z razvojem ROB. Tako NAO vsako leto ovrednoti že predstavljen dogovor o javnih storitvah (Public Service Agreements, PSA), s čimer dobiva vse pomembnejšo vlogo pri predlaganju smernic, kako naj ministrstva določijo cilje (targets) programov in prioritete ter sodelujejo pri medsektorskem ali skupnem uresničevanju določenih ciljev. Pomembna je tudi njegova vloga pri preverjanju napredka v uresničevanju dosežkov (NAO, 2002). V Veliki Britaniji so bile najvidnejše spremembe storjene v nalogah državne revizijske institucije Audit Commission (pristojne za zdravstvo in lokalne oblasti), ki je pomembno povečala obseg študij revidiranja predpisanih nacionalnih kazalcev (indikatorjev) dosežkov storitev lokalnih skupnosti. Za ocenjevanje dosežkov lokalnih oblasti je bilo pod Blairovo oblastjo narejenih več poskusov. V sedanji ureditvi so preverjanje dosežkov na lokalni ravni uredili na podoben način kot na nacionalni ravni s Comprehensive Performance Assessment Review, ki ga izvaja Revizijska komisija (Audit Commission). Revizijska komisija je pooblaščen razvrstiti (rangirati) lokalne

oblasti glede na doseženo oceno v revidiranju predpisanih kazalcev. Lokalnim oblastem, ki so uvrščene više na lestvici izpolnjevanja predpisanih kazalcev, centralna oblast dovoli večjo fleksibilnost v nadaljnjem obsegu financiranja iz državnega proračuna. Slabo uvrščene lokalne oblasti v izpolnjevanju predpisanih kazalcev pa v najslabšem primeru lahko zadenejo interventni ukrepi centralne vlade (Rose, 2003, str. 29–33).

Razvoj revidiranja VFM pa v Veliki Britaniji dopolnjuje tudi širjenje novih oblik inšpekcijskega nadzora dosežkov po posameznih storitvah ali dejavnostih države (šolstvo, zdravstvo itd.); nanj so naslovljene tudi številne kritike. Gre za vprašanja, ali lahko revizorji in inšpektorji najboljše presojujejo ali ocenjujejo izbire v zagotavljanju javnih storitev, ki jih sprejmejo državni osebki v odločanju med alternativami, ki lahko izvirajo iz različnih organizacijskih, poklicnih in lokalno-političnih razmer in pobud. Končno je tu še vprašanje politične neodvisnosti nadzornih organizacij, saj vrednotenje dosežkov vse bolj vključuje ocenjevanje tekočih državnih politik in ciljev. Tudi zabrisovanje mej med vrednotenjem in svetovanjem krajša razdaljo do izvršilne oblasti. Vendar pa postaja vrednotenje dosežkov države kljub vsemu ena izmed ključnih sestavin novega javnega upravljanja (new governance), ki predpostavlja, da revizijske institucije bolj neposredno nadzirajo uresničevanje državnih politik in s tem uresničevanje nalog politikov. Zagovorniki vrednotenja dosežkov porabljenega denarja ocenjujejo, da te kritike ne bodo zaustavile naraščanja procesov nadzora, saj nastajajo predvsem v interesu izvajalcev storitev, ki ne želijo preglednosti in predlaganja obračunov za dosežke. Kljub vsemu pa so poudarjena kritična vprašanja pomembna politična vprašanja za prihodnji razvoj razmerij v upravljanju države (Clarke, 2003, str. 156).

V drugih državah druge podskupine NWS državna revizija VFM ni tako razvita ali jasno razmejena od klasične revizije. V Franciji ni sporno, da lahko vrhovna revizijska institucija (magistrates Cour des Comptes) pogosto analizira vidik VFM, toda revizija dosežkov ni ločena od revizije skladnosti. V Nemčiji so glavni poudarki Zveznega računskega sodišča (Bundesrechnungshof) na reviziji skladnosti in finančni reviziji (reviziji računovodskih izkazov), čeprav prav tako pokrivajo nekatere sestavine revizije dosežkov (gospodarnosti, učinkovitosti storitev), ki jih določajo predpisi. Revizija dosežkov pa počasi dobiva temeljne zasnove tudi v Italiji. Sekcija za revizijo dosežkov je ustanovila Vrhovna revizijska institucija tudi v Belgiji. Enako velja za Evropsko računsko sodišče, ki je določilo zmogljivosti za FVM, v praksi pa je večina kadrovskega virov še vedno usmerjena v identificiranje prevar, kar je formalno naloga revizije računovodskih izkazov, ki se predlagajo Evropskemu parlamentu od leta 1994 naprej.

8. SKLEPNE UGOTOVITVE

K rezultatom usmerjen način načrtovanja javnih izdatkov se razvija od srede devedesetih let v razvitih državah, ki so desetletje pred tem izvedle korenite reforme javnega sektorja. Reforme javnega sektorja so bile uvedene v času, ko je delež javnih izdatkov v BDP teh držav dosegel zgodovinsko najvišjo raven in so imele številne izmed njih velik proračunski primanjkljaj in javni dolg. Politični voditelji anglosaksonskih držav so se odzvali na kritike o preveliki vlogi

države številnih ekonomistov iz sedemdesetih in osemdesetih letih ter na še zgodnejše kritike sociologov, ki so dokazovali neučinkovitost urada in javnega podjetja kot temeljnih organizacijskih oblik za zadovoljevanje javnih storitev. Tedaj je tudi v praksi prevladalo prepričanje, da hierarhična centralizirana javna administracija, zasnovana na Webrovi teoriji birokracije, ne ustreza več potrebam družbenega in gospodarskega razvoja. Ovržene so bile njene predpostavke, da je državni/javni sektor niz položajev ali vlog, ki že sledeč pravilom delujejo na optimalen način. In na tej podlagi so bile ovržene tudi predpostavke, da že samo spoštovanje pravil sestavljanja in izvrševanja klasičnega proračuna podrobnih postavk javnih izdatkov omogoča obvladovati njihov skupni obseg ter učinkovito in uspešno izvajanje javnih storitev.

Ukrepi reform javnega sektorja, kot so privatizacija, decentralizacija, specializacija javnega sektorja in tržni načini zagotavljanja javnih storitev so zahtevali v ravnanju (menedžmentu) javnih storitev uporabo metod, do tedaj značilnih le za menedžment gospodarskega (zasebnega) sektorja; dolgoročna razmerja, značilna za klasično (birokratsko) javno upravo (administracijo), je zamenjalo na teoriji principal/agent zasnovano vzpostavljanje kratkoročnih pogodbenih razmerij. Izvajanje javnih storitev z notranjimi in zunanjimi izvajalci je ne samo omogočilo, temveč zahtevalo na vseh državnih ravneh merjenje dosežkov javnih storitev, v prvem valu reform z merjenjem učinkovitosti glede na cilje, določene v obsegu in kakovosti storitev, in v drugem valu z merjenjem uspešnosti doseganja njihovih učinkov/koristi glede na cilje programov ali državnih politik. Te spremembe so v anglosaksonskih državah Veliki Britaniji, Novi Zelandiji in Avstraliji pa tudi v ZDA in Kanadi označili s pojmom novi javni menedžment (NPM). Sledile so jim tudi druge industrializirane države, med prvimi Švedska, Finska in Nizozemska. V teh treh državah so v primerjavi z državami NPM manj odkrito kritizirali državno birokracijo ter se previdneje lotili uvajanja mehanizmov tržnega tipa in izvajanja privatizacije. Z večletno zamudo so se s prevzemanjem posamičnih reformnih ukrepov s ciljem zaustaviti rast javnih izdatkov pridružile Francija, Belgija, Nemčija in Italija. Spremembe, za katere je značilno delno prevzemanje reformnih ukrepov držav NPM in ponovna uveljavitev nekaterih sestavin Webrove države, so v mednarodnih primerjavah reform državnega/javnega sektorja strokovnjaki označili z novo Webrovo državo (NWS) in to oznako pripisali kar obema navedenima podskupinama držav.

K rezultatom usmerjen proračun (ROB) je razvit kot način načrtovanja javnih izdatkov, ki povezuje raven razporeditve javnofinančnih sredstev s storitvami (output) ter njihovimi učinki/koristmi (outcome). Po liberalnejši definiciji pomeni ROB povezovanje javnih izdatkov s storitvami (output) in njih učinki/koristmi (outcome). Po dosledni definiciji je treba povezati povečanje stroškov s povečanjem dosežkov, to je, vsako zahtevo utemeljiti tako s povečanjem obsega in/ali kakovosti storitev kot s povečanjem njihovih učinkov/koristi glede na postavljene cilje. Z vidika oblikovalcev državnih politik, izvajalcev storitev in državljanov mora biti ključno vprašanje, kakšne bodo posledice dodatnega ali novega ali drugačnega financiranja. To pomeni, da je treba razporejanje (alokacijo) javnofinančnih sredstev povezati z mejnimi učinki/koristmi, ki jih je mogoče doseči z dodatno ali spremenjeno porabo sredstev. ROB je v svoji najzahtevnejši različici (outcome budgeting) razumljen kot tisti način sestavljanja proračuna, pri

katerem je treba X javnofinančnih sredstev razporediti med program A in program B na podlagi razmerij med učinki/koristmi ter stroški (izdatki) programa A v primerjavi z učinki/koristmi ter stroški (izdatki) programa B. V dosledni definiciji uresničevanja ROB teoretiki prepoznavajo institucionalizacijo analize mejne koristi, ki jo je leta 1952 predlagal Lewis kot odgovor na še danes aktualno Keyjevo vprašanje iz leta 1940 – na kakšni podlagi razporejati omejena sredstva države na različne potrebe družbe. Key je ekonomiste pozval, naj bi teorijo proračuna poiskali v okviru shem Paretovega ravnotežja. S tega vidika je ROB ocenjen kot eden izmed zanimivih pojavov države, ki nastanejo, ko praksa od časa do časa preseže teorijo in terja nadaljnje proučevanje teoretikov. Sestavljanja proračuna kot instrumenta, s pomočjo katerega država uresničuje tri svoje funkcije (alokativno, distribucijsko in stabilizacijsko), ki so lahko druga z drugo tudi v nasprotju, ekonomistom namreč doslej ni uspelo opreti na enotno teorijo.

ROB je v praksi razvit kot instrument ali orodje za uresničevanje treh ciljev sodobnega menedžmenta javnih izdatkov (PEM), to je za zagotavljanje agregatne fiskalne discipline ter izboljševanje alokativne in operativne učinkovitosti javnih izdatkov. PEM zahteva (a) za zagotavljanje fiskalne discipline učinkovit nadzor nad proračunskimi agregati; (b) za uresničevanje alokativne učinkovitosti usposobljenost za prerazporejanje javnofinančnih sredstev od starih ali manj učinkovitih k novim ali bolj učinkovitim proračunskim programom glede na njihovo uspešnost pri doseganju strateških ciljev ali strateških prioritet državnih politik; (c) za večjo operativno učinkovitost spodbude za zmanjševanje stroškov na enoto storitev. Vsi trije cilji so vzajemno povezani. Tako stroge omejitve fiskalnih agregatov državo prisilijo, da prioritete financira prek realokacije in, obratno, agregatno fiskalno disciplino vzdržuje z izboljšanjem alokativne učinkovitosti javnofinančnih sredstev. Prav tako s prihranki iz povečanja operativne učinkovitosti lahko izboljšuje alokativno učinkovitost in agregatno fiskalno disciplino.

Za uresničevanje vseh treh ciljev PEM ni dovolj sestavljanje letnega proračuna oziroma načrta javnih izdatkov; povezati (integrirati) je treba večletno načrtovanje aktivnosti/programov in letno sestavljanje proračuna. Praksa najuspešnejših držav je pokazala, da integracija (a) strateških načrtov programov in politik ter letnih proračunov ali (b) državnih programov in letnih proračunov ni uspešna. Integracija je uspešna, ko država ob strateškem načrtovanju, ki je usmerjeno v prihodnost z vidika potreb in priložnosti, vzpostavi tudi načrtovanje srednjeročnega načrta (okvira) javnih izdatkov. Slednji upošteva možen prirast javnofinančnih sredstev ob spoštovanju fiskalnih agregatov (limitov) ter prihranke iz naslova povečanja učinkovitosti obstoječih programov in iz naslova spreminjanja strukture programov glede na strateške prioritete državnih politik. Letni proračun je tako le (s tekočimi gibanji usklajen) del srednjeročnega načrta javnih izdatkov (za 3–4 leta), ki se nadaljuje tako, da se (ob sprejetju letnega proračuna) opusti prvo leto in doda naslednje leto.

Uresničevanje ROB in vseh treh funkcij PEM zahteva v proračunskem procesu (glede na klasični upravni način načrtovanja podrobnih postavk javnih izdatkov) spremembo pravil, vlog in informacij. Določiti je potrebno merila (kazalce) za uresničevanje agregatne fiskalne discipline. Pri uresničevanju alokativne učinkovitosti se pomembno spreminja vloga centralnega

vladnega proračunskega urada. Čeprav je v nekaterih primerih centralizirano vodena realokacija lahko uspešna, pa mednarodni strokovnjaki dajejo prednost decentralizirano vodeni realokaciji javnih izdatkov, v kateri imajo pobudo ministri in menedžerji in so prihranki javnih izdatkov namenjeni porabi znotraj sektorja. Velike odločitve o strateških ciljih in prioritetah med sektorji se še vedno oblikujejo v centru vlade, večino alokacije znotraj sektorjev pa opravijo odgovorni ministri, kar zmanjšuje konflikte med proračunskimi porabniki in centralnimi vladnimi nadzorniki ter ne spodbuja ministrov, da bi se bojevali za dodaten prirast svojega dela proračuna. Centralni proračunski urad se mora preusmeriti od presoje vsakoletnega prirasta javnih izdatkov k oblikovanju enotnih smernic in postopkov ter pravil in informacij za določanje ciljev programov, meril in kazalcev za merjenje in vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti programov in politik; največkrat njegova vloga vključuje tudi samo merjenje, zlasti pa vrednotenje dosežkov storitev in njihovih učinkov/koristi. Merjenje pokaže dosežek (rezultat) določene politike ali programa, njihovo vrednotenje – izhajajoč iz izmerjene učinkovitosti in uspešnosti – pa se primarno ukvarja z vprašanji nadaljnje koristnosti, relevantnosti in trajnosti programov in politik.

Uresničevanje operativne učinkovitosti je zasnovano na dveh temeljnih in vzajemno povezanih sestavinah, in sicer (1) na podelitvi večje svobode (diskrecije) v uporabi sredstev pri pridobivanju prvin (dejavnikov) za delovanje ter (2) na določanju ciljev/podciljev programov/aktivnosti na vseh ravneh izvajanja javnih storitev in predlaganju obračunov za dosežke (dosežene cilje). Za nadziranje delovanja sta potrebni dve vrsti pravil. Prva vrsta pravil ureja uporabo sredstev za operativno delovanje; menedžerji lahko sami izbirajo, odpuščajo in nagrajujejo kadre, sami odločajo, ali bodo storitve izvajali znotraj organizacije (agencije) ali z zunanjimi izvajalci, ali bodo najeli prostore in, če jih bodo najeli, pod kakšnimi pogoji. Država lahko obdrži le določene centralne kontrole (enaka pravila za kadrovanje, maksimalno velikost plač visokih uradnikov, zgornjo mejo sklepanja pogodb z zunanjimi izvajalci brez javnih razpisov ipd.). Temeljne sestavine, ki omogočajo menedžerjem operativno svobodo v zameno za polaganje računov za dosežke, so: menedžerjem so dodeljeni globalni operativni proračuni, notranje kontroliranje je vzpostavljeno na operativni ravni, stroški delovanja se razporejajo na storitve/aktivnosti, pričakovani dosežki v storitvah in njihovi učinki/koristi se določijo vnaprej, v oskrbi z javnimi storitvi so lahko razdeljene vloge javnih uslužbencev med kupce in izvajalce, menedžerji so osebno odgovorni za stroške in rezultate, zato sta njihovo individualno nagrajevanje in čas zaposlitve vezana na dosežke.

Ostale države oz. države NWS, ki uveljavljajo ROB se razlikujejo od držav NPM v zagotavljanju operativne učinkovitosti predvsem v manjši stopnji stopnji svobode (diskrecije) dodeljene menedžerjem pri porabi odobrenih javnofinančnih sredstev in v manjših zahtevah po predlaganju obračunov za dosežke na vseh ravneh odgovornosti za zagotavljanje javnih storitev oz. funkcij države. Te razlike skušajo nadomeščati z dopolnjevanjem in spreminjanjem pravil.

Za uresničevanje ROB oziroma PEM je potrebno, da država vzpostavi nov celovit sistem informacij in poročanja, katerega osrednji del je računovodstvo in/ali sestavljanje proračuna,

zasnovano na nastanku dogodka, ter na tej podlagi razvito stroškovno računovodstvo vseh javnih storitev.

Ob strnitvi sklepnih ugotovitev je treba poudariti, da država še ne uresničuje ROB tedaj, ko odgovori na vprašanja, kaj meriti, kako meriti, kakšne informacije zagotoviti. Ključno je vprašanje, kako dosežene rezultate uporabiti. Informacije o dosežkih učinkujejo na vedenje samo tedaj, če se uporabijo, uporabijo pa se samo tedaj, če so za to priložnosti in spodbude. Proračunski porabniki morajo biti organizirani, spodbujani in financirani za izvajanje aktivnosti, ki dajejo rezultate.

Slovenska država prepočasi sledi vzgledom dobre prakse v razvijanju ROB in PEM razvitih držav. Do proračunskega leta 2001 je imelo načrtovanje javnih izdatkov slovenskega državnega proračuna vse značilnosti klasičnega upravnega načina načrtovanja javnih izdatkov oz. njihovega vsakoletnega prirastka. Po letu 2001 je bilo izvedenih več sprememb v samem procesu sestavljanja proračuna s ciljem vzdrževanja agregatne fiskalne discipline; v ta namen je bilo uvedeno z letom 2002 tudi sestavljanje dveh zaporednih letnih proračunov hkrati in 3 do 4 letno načrtovanje razvojnih investicijskih projektov. Niso pa sledili ukrepi za uresničevanje ostalih dveh funkcij PEM. Institucionalni in ekonomski klasifikaciji javnih izdatkov je bila sicer dodana mednarodna funkcionalna klasifikacija, ki omogoča strukturiranje izdatkov tudi v proračunske programe in podprograme. Ni pa bila izdelana metodika oblikovanja takih proračunskih programov in podprogramov, določanja njihovih ciljev ter določanja meril in kazalcev za merjenje dosežkov. Javni izdatki so tudi znotraj približno 90 programov in več kot 300 podprogramov še vedno razdeljeni na več kot 6000 tisoč podrobnih postavk, na ravni katerih se dejansko opravlja centralno kontroliranje izvrševanja proračuna. Predvsem pa ni izdelana ustrezna metodika za povezovanje (a) sestavljanja letnega proračuna in (b) strateškega načrtovanja oz. t. i. načrtovanja nacionalnih programov, ki jih na predlog ministrstev oz. vlade sprejema parlament po področjih ali funkcijah države za uresničevanje posameznih državnih politik. Posledica tega je, da se splošni in določeni cilji politik in nacionalnih programov ne merijo in ne vrednotijo ustrezno ter se tudi ne uresničujejo v celoti glede na pričakovanja ob njihovem sprejemanju. Hkrati pa država s sestavljanjem in izvrševanjem letnih proračunov doslej tudi ni bila uspešna v izpolnjevanju postavljenih srednjeročnih fiskalnih okvirov oz. ciljev agregatne fiskalne discipline. Tako se je tudi do konca proračunskega leta 2005 neprestano povečeval delež javnih izdatkov in javnih prejemkov (prihodkov) v BDP države in celotnega javnega sektorja.

Zato predlagamo, da slovenske državne institucije čim prej prevzamejo vzglede dobre prakse za uresničevanje ROB oz. vseh treh funkcij PEM, da bi država lažje zmanjšala obdavčitev dela in hkrati kot bodoča članica Evropske denarne unije uresničila zadani cilj odprave strukturnega proračunskega primanjkljaja, ob spoštovanju proračunskega načela med-generacijske poštenosti. Na to namero kaže 35. ukrep za uresničevanje tretje od petih razvojnih prioritet države, sprejetih v državnem dokumentu - Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje Slovenije (2005), v katerem je zapisano, da bo naša država vpeljala k rezultatom usmerjen proračun.

LITERATURA

1. Allen Richard, Tommasi Daniel: Managing Public Expenditure; A Reference Book for Transition Countries. Paris: OECD, 2001, 500 str.
2. Athukorala L. Sarath: Accrual Budgeting and Accounting in Government and its Relevance for Developing Member Countries. Asian Development Bank. 2003, 95 str.
3. Auditor General of Canada: Public Service Management Reform. 2001 [http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/01psm_e.html] 15. julij 2005.
4. Bac Aad: Government Budget and Accounting Reforms in the Netherlands. V: Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OECD Journal on Budgeting, Vol 2/Saplement 1. Paris, 2002, str. 265-284
5. Bailey J. Stephen: Public Sector Economics: Theory and Practice, 2001. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001, 336 str.
6. Ball Ian et al.: Reforming Financial Management in the Public Sector: Lessons U. S. Officials Can Learn From New Zealand. (Policy Study No 258). Los Angeles: Reason Public Policy Institute. Reason Foundation. May 1999, 27 str.
7. Barrett Pat: Financial Management in the Public Sector-How Accrual Accounting and Budgeting Enhances Governance and Accountabiltiy. CPA Forum 2004: Addres to the Challenge of Change: Driving Governance and Accountability. Singapore. 20-21 August, 2004, 50 str. [<http://www.myaccountgrows.com/accrualaccounting/>]
8. Bhambhani Dipka: Tying budgets to results gains renewed emphasis. GCN – Government Computer News. 21. January 21. 2002. [<http://www.gcr.com>] 22. junij 2005
9. Bouckaert Geert, Dooren van Wouter: Performance measurment and management in public sector organizations. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str.127-136.
10. Bovaird Tony: Understending public management and governance. Performance measurment and management in public sector organizations. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 3-12
11. Blondal Jon: Budgeting in Canada. OECD Jurnal on Budgeting. 2001, 1, (2) str. 43-91.
12. Blondal Jon: Budgeting in Sweden. OECD Jurnal on Budgeting. 2001, 1, (1), str. 27-57.
13. Blondal Jon, Kristensen JK: Budgeting in the Netherlands. OECD Jurnal on Budgeting, 2002, 1, (3), str. 43-80.
14. Bovaird Tony, Löffler Elke: Understending public management and governance. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 3-12.
15. Bovaird Tony, Löffler Elke: The changing context of public policy. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 13-24.
16. Campos Ed, Pradhan Sanjay: Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes. Policy Research Working Paper 1646, The Wolrd Bank, September 1996, 68 str.
17. Carlin M. Tyrone, Guthrie James: A Review of Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output Based Budgeting. Third Bi-annual Conference of the International Public Management Network (IPMN), Sydney, Australia, 4-6 March 2000. 7 str. [<http://www.inpuma.net/research/papers/sydney/carlinguthrie.html>] 15. julij 2005
18. Chan L. James, Xiaoyue Chen (Eds.): Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OECD Journal on Budgeting.Vol. 2/Supplement 1. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris, 2002, 333 str.
19. Chan L. James: Changing roles of public financial management. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 101-112.

20. Clarke John: Scrutiny through inspection and audit: policies, structures and processes. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 149-160.
21. Crain W. Mark, Crain Wernier Nicole: Fiscal Consequences of Budget Baselines. Journal of Public Economics, 1998, 67, str. 421-436.
22. Cullis John, Jones Phillip: Public Finance and Public Choice. Oxford: Oxford University Press. 1998, 446 str.
23. Dooren van Wouter, Bouckeart Geert: Performance measurement and management in public sector organizations. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 127-136.
24. D'Souza Jayesh: Public Administration and the New Public Management: A Case Study of Budgetary Reform in the United Kingdom. Public Administration and Management: An Interactive Journal 9, (4), 2004, str. 20-44. [www.pamij.com/9-4-2-dsouza.htm]
25. El-Agra M. Ali: The European Union: Economics&Policies. Pearson Prentice Hall, 7 th ed., 2004, 335 str.
26. Erridge Andrew: Contracting for public service:competition and partnership. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 89-100.
27. FASAB: Managerial Cost Accounting Concepts and Standards for the Federal Government. Statement of Federal Financial Accounting Standards, Number 4. Federal Accounting Standards Advisory Board. July 1995, 110str. [http://www.fasab.gov/pdf/files/sffas-4.pdf#search] 20.januar 2006.
28. Ferroni Marco, Kanbur Ravi: Poverty-Conscious Restructing of Public Expenditure, Social Dimensions of Adjustment in Sub-Sharan Africa, Working Paper 9. Washington D. C: World Bank, 1990.
29. Fielding Smith James: The Benefits and Threats of PBB: An Assessment of Modern Reform. Public Budgeting and Finance 19, (3). 1999, str. 3-5.
30. Forrester John: The Principal Model and Budget Theory. V: Khan Aman, Hildreth W. Bartley (Eds): Budget Theory in the Public Sector. London: Quorum Books, 2003, str. 123-138.
31. Forsythe W.Dall (Ed): Quicker Better Cheaper?, Managing Performance in American Government. New York: Rockefeller Institute Press, 2001, 652. str.
32. Fozzard Adrian: The Basic Budgeting Problem. London Metropolitan University. London, 2001, 52. str.
33. GAO: Managing for Results: Federal Managers' View on Key Management Issues Varies Widely Across Agencies. Washington D. C.: General Accounting Office, 2001, 203 str.
34. GAO: Managing For Results: Agency Progress in Linking Performance Plans with Budgets and Financial Statements. U. S. General Accounting Office Report to the Ranking Minority Member, Committee on Governmental Affairs, U. S. Senate: 2002, GAO-02-236.
35. GAO: Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results, U. S.General Accounting Office Report, GAO-04-38. Washington: GAO, Mar. 2004.
36. Government Performance Project (GPP): Paths Performance in State&Local Government: Syracuse University, The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, ZDA. 2003, 218.str., 6 prilog str. 219-233.
37. Hackbart Merl, Ramsey R. James: The Theory of the Public Sector Budget: An Economic Perspective. V: Khan Aman, Hildreth W. Bartley (Eds): Budget Theory in the Public Sector. London: Quorum Books, 2003, str. 172-187.

38. Hatry P. Harry.: What Types of Performance Information Should Be Tracked? V: Forsythe W.Dall (Ed): Quicker Better Cheaper?, Managing Performance in American Government. New York: Rockefeller Institute Press, 2001, str. 17-34.
39. Hyde A. Albert: The development of Budgeting and Budget Theory: The Threads of Budget Reform. V: A.C. Hyde (Ed.): Government Budgeting: Theory, Process, Politics. Pacific Grove, CA:Brooks/Cole Publishing, 1992, str. 1-6.
40. IFAC PSC: Perspective on Cost Accounting for Governments. Study 12. New York: International Federation of Accountants, Public Sector Committee, 2000, 24 str.
41. IFAC PSC: Resource Accounting: Framework of Accounting Standard Setting in the UK Central Government Sector. New York: International Federation of Accountants, Public Sector Committee, junij 2002, 20 str.
42. IFAC PSC: Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Government and Government Entities. New York: International Federation of Accountants, Public Sector Committee, december 2003, 260 str.
43. IFAC PSC: Budget Reporting, Research Report. New York: International Federation of Accountants, Public Sector Committee, junij 2004, 85 str.
44. IFAC: Handbook of International Public Sector Accounting Standards Board Pronouncements, 2005, New York: International Federation of Accountants, februar 2005, 823 str.
45. Jackson M. Peter: The size and scope of the public sector: an internacional comparation. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 25-40.
46. Jones Rowan, Pendlebury Mauricie: Public Sector Accounting. Great Britain: Pitman imprint in Great Britain, 5 th ed., 2000, 278 str.
47. Jones L. R., Thompson Fred: Responsibility Budgeting and Accounting Reform. V: Khan Aman, Hildreth W. Bartley (Eds): Budget Theory in the Public Sector. London: Quorum Books, 2003, str. 139-157.
48. Jossi Frank: Getting Ahead. Federal Times. March 22, 2004. [www.federaltimes.com]
49. Kibblewhite Andrew, Ussher Chris: Outcome-focused management in New Zealand. OECD Journal on Budgeting, 1, (4), 2002, 85-109 str.
50. Kristensen J. Kromann, Groszyk S. Walters, Bühler Bernard: Outcome focused Management and Budgeting. OECD Journal on Budgeting 1 (4), str. 7-34.
51. Lane-Jan Erik: New Public Management. London: Routledge, 2000. 242 str.
52. Lauth P. Thomas: The Separation of Powers Principle and Budget Decision Making. V: Khan Aman, Hildreth W. Bartley (Eds): Budget Theory in the Public Sector. London: Quorum Books, 2003, str. 42-76.
53. LeLoup T. Lance: Budget Theory for a New Century. V: Khan Aman, Hildreth W. Bartley (Eds): Budget Theory in the Public Sector. London: Quorum Books, 2003, str. 1-21.
54. Lipovec Filip: Razvita teorija organizacije. Maribor: Založba Obzorja Maribor, 1987.
55. Logar Romana: Računovodstvo države – iluzija nastanka poslovnega dogodka ali stvarnost denarnih tokov. Zbornik referatov, 38. simpozij o sodobnih metodah v računovodstvu, financah in reviziji. Portorož, 2006, str. 79-96.
56. Löffler Elke: Governance and government, Networking with external stakeholders. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 163-174.
57. Lüder Klaus: Government Budget and Accounting Reforms in Germany. V: Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OECD Journal on Budgeting, Vol 2/Saplement 1. Paris, 2002, str. 225-241.

58. Lüder Klaus, Rowan Jones: Reforming governmental accounting and budgeting in Europe. PRICEWATERHOUSECOOPERS. Frankfurt am Main: Fachverlag Moderne Wirtschaft, 2003. 1079 str.
59. Lynch D. Thomas, Lynch E. Cynthia: Public Budgeting and Information Age. V: Khan Aman, Hildreth W. Bartley (Eds): Budget Theory in the Public Sector. London: Quorum Books, 2003, str. 261-280.
60. Marc Gramberger: Citizens as Partners, OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making, Governance. Paris: OECD 2001, 112 str.
61. Martin L. Lawrence: Budgeting for Outcomes. V: Khan Aman, Hildreth W. Bartley (Eds): Budget Theory in the Public Sector. London: Quorum Books, 2003, str. 246-260.
62. Martin Steve: Engaging with citizens and other stakeholders. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds.): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str. 189-201.
63. Matheson Alex, Kwon Hae-Sang: Public management in flux: trends and differences across OECD countries. V: Bovaird Tony and Löffler Elke (Eds): Public Management and Governance. London: Routledge, 2003, str.
64. McMurtry A. Virginia: Performance Management and Budgeting in the Federal Government: Brief History and Recent Developments. CRS Report for Congress. Updated March 16, 2005. [<http://knownet.hhs.gov/performance/performancemanagement.pdf>] 23. junij 2005.
65. Meyers T. Roy: Strategic Budgeting. Michigan: University of Michigan Press. 1996, 256 str.
66. Moynihan P. Donald: Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. Public Administration Review. 1, (66), 2006, 77str.
67. Musgrave A. Richard, Musgrave B. Peggy: Public Finance in Theory and Practice, 5 th ed.. New York: McGraw-Hill Book Company, 1989. 627 str.
68. NAO: Measuring the Performance of Government Department. London: National Audit Office, The Stationery Office, 2002. [http://www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/00-01/0001301es.pdf]
69. Ngoyi L. Mwabili, Miller J. Gerald, Holzer Marc: Outcome Budgeting: Conceptual Definition, 2002. str. 35. [<http://www.cviog.uga.edu/services/research>] 20. november 2005.
70. Niskanen A. William: Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
71. Nord van den Paul: Managing Public Expenditure: The UK Approach. Paris: OECD, 2002. 42.str.
72. OECD: Overview of results focused management and budgeting in OECD Member Countries. Public Management Committee, Experts meeting held on 11-12 Feb 2002. [<http://www.oilis.oecd.org/oilis/2002doc.nsf/>] PDF. PUMA/SBO (2002). 15. september 2004.
73. OECD-PUMA: Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. Twenty-third Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Washington D.C: Organisation for Economic Co-operation and Development, April 2002, 12 str.
74. OECD-SIGMA: Financial Management and Control of Public Agencies. SIGMA Papers: No. 32, April 2001, 164. str.
75. Osbrne David, Geabler A. Ted: Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector. USA: Penguin Group, 1993, 405 str.
76. Osborne David, Hutchinson Peter: The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis. Basic Books, 2004, 394. str.
77. Pallot June: Government Budget and Accounting Reforms in New Zealand. V: Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OECD Journal on Budgeting, Vol 2/Saplement 1. Paris, 2002, str. 163-186.

78. Paul van den Noord: Managing Public Expenditure: The UK Approach. Economics Department Working Papers No. 341, Sept. 2002, 42 str.
79. Peters B. Guy: The Politics of Bureaucracy. New York: Longman (4 th edn). 1995.
80. Pradhan Sanjay: Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Reviews, World Bank Discussion Papers 323, Washington D. C. 1996.
81. Premchand A.: Government Budgeting and Expenditure Controls: Theory and Practice. Washington D. C.: Internal Monetary Fund, 1983.
82. Rose Aidan: Results-Oriented Budget Practice in OECD Countries. London: Metropolitan University. London, 2003. 58. str.
83. Rozman Rudi: Analiza in oblikovanje organizacije: Ljubljana:Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta. 2000, 154 str.
84. Samuelson A. Aual, Nordhaus D.William: Economics. New York: McGraw-Hill Inc., International edition, 5 th ed. 1995, str.789.
85. Schick Allen: Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries. Public Administration Review, 50, (1), 1990, str. 26-34.
86. Schick Allen: An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory. V: Rubin S. Irene (Ed): New Directions in Budget Theory. Washington, DC: Teh Urban Institute,1988, str. 59-69.
87. Schick Allen:Way Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. World Bank Resarch Observer. 1998, 13, (1).
88. Schick Allen: A Contemporary Approach to Public ExpenditureMangement. World Bank Institute. Second Printing, April 1999. 137 str.
89. Schick Allen: The Changing Role of the Central Budget Office. OECD Journal on Budgeting, 2001 a, 1 (1), str. 9-26.
90. Schick Allen: Reflections on the New Zealand Model. Based on a Lecture at the New Zealand Treasury. Avgust 2001b, 17 str. [<http://www.treasury.govt.nz/academiclinkages/schick/paper.asp>]
91. Schick Allen: Getting Performance Measure to Measure Up. V: Forsythe W.Dall (Ed): Quicker Better Cheaper?, Managing Performance in American Government. New York: Rockefeller Institute Press, 2001 c. str. 39-60.
92. Schick Allen: Does budgeting have a future? Paris: OECD/ PUMA/SBO, 2001 d, 31.str.
93. Schick Allen: Can National Legislatures Regain an Effective in Budget Policy. OECD Journal on Budgeting, 1 (3), 2002, str. 15-42.
94. Schick Allen: Agencies in Search of Principles. Paris: OECD 2002.
[<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/Newsletter/Schick1.pdf>] 13. okt. 2004.
95. Schick Allen: Why Efforts to Integrate Planning and Budgeting Usually Fail and Why it is Important that they Succeed (Lecture). Institute of Public Administration Australia. November 2004, 5str. [<http://www.nsw.ipaa.org.au/>]
96. Sharman Report: Holding to Account, The Review of Audit and Accountability for Central Government. London: HM Treasury. February 2001. 64. str.
[<http://archive.treasury.gov.uk/siteindex.html>]
97. Stanovnik Tine: Javne finance. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta. 1998, 196 str.
98. Stiglitz Joseph: Principal and Agent. V: Eatwell J., Milgate M., Newmana P. (Eds): Allocation, Information and Markets. London: Macmillan, str. 241-253.
99. Talbot Colin: Reinventing Government:Performance, Evaluation and Outcomes. NIRA Policy Research, 5, (16), 2003, 10. str. [www.nira.go.jp/publ/seiken/pdf/talbot.pdf] 17. avgust 2004.
100. Tanzi Vito, Schuknecht Ludger: Public Spending in the 20 th Century, A Global Perspective. London: Cambridge University Press, 2000. 291 str.

101. Turk Ivan: Pojmovnik računovdstva, financ in revizije. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2000. 1083 str.
102. Turk Ivan: Poslovno-organizacijski pojmovnik. Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo, 2004. 837 str.
103. Walters Jonathan, Abrahams Mark, Fountain James: GASB's Special Report: Reporting Performance Information: Suggested Criteria for Effective Communication, Chapter 3. V: Managing for Results. GASB, 2003, 24.str. [[http://www.seagov.org/aboutpmg/managing for results.shtml](http://www.seagov.org/aboutpmg/managing_for_results.shtml)]
104. Wildavsky Aron: Political Implications of Budgetary Reform. Public Administration Review, 1961, 21, str. 183-190.
105. Wildavsky Aaron: Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Process. Boston: Little, Brown and Co.,Company, 1975.
106. Wildavsky Aaron: The Politics of the Budgetary Process. Boston: Little, Brown and Co. 1984.
107. Whicker L.Marcia, Mo Changhwan: The Impact of Agency Mission on Agency Budget Strategy: A Deductive Theory. V: Khan Aman, Hildreth W. Bartley (Eds): Budget Theory in the Public Sector. London: Quorum Books, 2003, str. 216-245.
108. World Bank: World Development Report 1997: The State in a Changing World. Oxford University Press. 1997.
109. World Bank: Public Expenditure Management Handbook. Washington, D. C: The World Bank. 1998. 94 str., 9 prilog.
110. Ziegler Mollie: Budget Weeds Out Poor Performers: 15 Pprograms Get Ax. Federal Times. February 02, 2004. [http://www.john-mercero.com/ft_02022004.htm]

VIRI

1. Department for International Development (DfID) & HM Treasury (2002). DfID Public Service Agreement 2003-2006. [<http://www.hm-treasury.gov.uk>.]
2. Department for International Development (DfID) & HM Treasury (2002). DfID Service Delivery Agreement 2003-2006. [<http://www.hm-treasury.gov.uk>.]
3. Government Performance and Results Act [<http://www.john-mercero.com>]
4. GPRA – Government Performance Management. Performance-Based Budgeting. [<http://www.john-mercero.com>]
5. GPRA- Presidents's Management Agenda. [<http://www.john-mercero.com>]
6. HM Treasury: Public Service Agreements 2001-2004. London, 2002. [<http://www.hm-treasury.gov.uk/Documents/>] 24.september 2005.
7. OMB's Program Assessment Rating Tool. [<http://www.john-mercero.com>]
8. Okvir gospodarskih in socialnih reform za povečanje blaginje Slovenije. Vlada Republike Slovenije. Ljubljana, okt. 2005, str. 78.

Tabela 1: Rast celotnih javnih (državnih) izdatkov (general government expenditure), 1870 – 1996 (% od BDP)

	Pozno 19 stoletje, okrog 1870	Pred I. svetovni vojni		Obdobje pred II. svetovno vojno	Obdobje po II. svetovni vojni			
		1913	1920		1937	1960	1980	1990
Celotni javni (državni) izdatki								
Avstralija	18.3	16.5	19.3	14.8	21.2	34.1	34.9	35.9
Avstrija	10.5	17.0	14.7	20.6	35.7	48.1	38.6	51.6
Kanada	...	...	16.7	25.0	28.6	38.8	46.0	44.7
Francija	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1	49.8	55.0
Nemčija	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9	45.1	49.1
Italija	13.7	17.1	30.1	31.1	30.1	42.1	53.4	52.7
Irska	...	...	18.8	25.5	28.0	48.9	41.2	42.0
Japonska	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0	31.3	35.9
Nova Zelandija	...	...	24.6	25.3	26.9	38.1	41.3	34.7
Norveška	5.9	9.3	16.0	11.8	29.9	43.8	54.9	49.2
Švedska	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1	59.1	64.2
Švica	16.5	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8	33.5	39.4
Velika Britanija	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0	39.9	43.0
ZDA	7.3	7.5	12.1	19.7	27.0	31.4	32.8	32.4
Povprečje	10.8	13.1	19.6	23.8	28.0	41.9	43.0	45.0
Javni izdatki centralne države v obdobju 1870-1937, po tem obdobju celotni javni (državni) izdatki								
Belgija	...	13.8	22.1	21.8	30.3	57.8	54.3	52.9
Nizozemska	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.8	54.1	49.3
Španija	...	11.0	8.3	13.2	18.8	32.2	42.0	43.7
Povprečje	9.1	11.3	14.6	18.0	27.6	48.6	50.1	48.6
Celotno povprečje	10.7	12.7	18.7	22.8	27.9	43.1	44.8	45.6

PRILOGA 2

ANGLEŠKO - SLOVENSKI SLOVAR IZRAZOV ZA STROKOVNE POJME

accountability, public accountability – odgovornost, javna odgovornost, predložitev obračunov javnosti (polaganje računov javnosti)

accrual accounting - računovodenje zasnovano na podlagi nastanka dogodka

accrual budgeting - sestavljanje proračuna na podlagi nastanka dogodka

budgetary accounting – proračunsko računovodstvo; evidentira le prejemke in izdatke

cost – effectiveness – stroškovna uspešnost

economy - gospodarnost

effect – učinek

efficiency – učinkovitost

effectiveness – uspešnost

expenditures (public expenditures, government expenditures) – javni (državni) izdatki

financial management – finančni menedžment

impact - vpliv; sopomenka za učinek/korist (*outcome*)

input – prvine, dejavniki, sredstva (*vložki, input*)

line-item budgeting – proračun vrstičnih postavk, klasični način sestavljanja proračuna

outcome – učinek oz. korist od javnih storitev (programov, aktivnosti)

outcome budgeting – sestavljanje proračuna učinkov/koristi

output – obseg javnih storitev (*izlošek, output*)

performance (1) – dosežek; najpogosteje uporabljen izraz za doseženi cilj v javnih storitvah (*output*) ali tudi kot doseženi cilj v njih učinkih/koristih (*outcome*)

performance (2) – izvedba

performance accountability – predlaganje obračunov za dosežke

performance audit - revizija dosežkov

performance budgeting, performance-based budgeting – sestavljanje proračuna dosežkov, na dosežkih zasnovano sestavljanje proračuna

performance contract – pogodba o izvajanju, pogodba o dosežkih

performance management – izvajalni menedžment

performance measures - merila dosežkov

performance measurement - merjenje dosežkov (merjenje doseženih ciljev)

performance evaluation – vrednotenje dosežkov

public management – javni menedžment

public governance – javno upravljanje

results-oriented budgeting - k rezultatom usmerjeno sestavljanje proračuna

medium-term expenditure framework – srednjeročni okvir (načrt) javnih izdatkov

new public management – novi javni menedžment

value for money – dosežek porabljenega denarja

value for money audit – revizija dosežkov porabljenega denarja

zero-based budgeting – načrtovanje javnih izdatkov (sestavljanje proračuna) na ničelni osnovi