UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

ANALIZA PRORAČUNA REPUBLIKE SLOVENIJE Z VIDIKA KONCEPTA K REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNA

Ljubljana, junij 2016 HELENA URBANČIČ

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Helena Urbančič, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Analiza proračuna Republike Slovenije z vidika koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna, pripravljenega v sodelovanju s svetovalcem red. prof. dr. Mitjo Čokom

IZJAVLJAM

- da sem predloženo delo pripravila samostojno,
- da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki,
- da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani,
- da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije,
- da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom,
- da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila,
- da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije,
- da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice,
- da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani,
- da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne 5. 7. 2016 Podpis študentke:_____

KAZALO

UVOD…….. 1
1 VLOGA DRŽAVE IN RAZVOJ PRORAČUNA 4
1.1 Tradicionalni proračun 5
1.2 Začetek proračunske reforme 6
1.3 K rezultatom usmerjeni proračun 7
1.3.1 Oblike k rezultatom usmerjenega proračuna 10
1.3.2 Sodobna proračunska načela 13
2 ZNAČILNOSTI K REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNA 14
3.1 Proračunske klasifikacije in oblikovanje programov 15
3.1.1 Strateško načrtovanje 17
2.2 Veriga rezultatov 18
2.3 Merjenje uspešnosti 19
2.3.1 Dogovor o učinkih 22
2.3.2 Izbira kazalnikov 22
2.3.3 Določitev izhodiščnih vrednosti 26
2.3.4 Načrtovanje ciljnih vrednosti 26
2.4 Uspešnost in financiranje 26
2.5 Ustvarjanje fiskalnega prostora za nove prioritete 29
2.6 Vloge ključnih institucij 30
2.7 Transparentnost 33
3 PRIMERJAVA PRORAČUNA SLOVENIJE IN AVSTRIJE 34
3.1 Razvoj institucionalnega okvira 34
3.1.1 Postopek priprave in sprejemanja proračuna 36
3.1.2 Klasifikacije proračuna 40
3.1.2.1 Programska struktura proračuna 41
3.1.2.2 Cilji in kazalniki v programski strukturi 42
3.1.3 Povezava med rezultati in odločanjem v proračunskem procesu 44
3.2 Analiza proračuna Slovenije skozi sodobna proračunska načela 47
4 ANALIZA PROGRAMSKE STRUKTURE, CILJEV IN KAZALNIKOV V PRORAČUNIH SLOVENIJE IN AVSTRIJE 49
4.1 Politika Socialna varnost 50
4.1.1 Ustreznost programske strukture v Sloveniji 52
4.1.2 Ustreznost specifičnih ciljev in kazalnikov učinkov 55
4.1.3 Ustreznost rezultatov in njihovih kazalnikov 59
4.1.4 Ustreznost neposrednih učinkov in kazalnikov izidov 61
4.2 Primer merjenja uspešnosti podprograma 62
4.3 Merjenje uspešnosti podprograma po predlaganih kazalnikih 70
SKLEP…… 73
LITERATURA IN VIRI 76
PRILOGE

KAZALO TABEL

Tabela 1: Oblike k rezultatom usmerjenega proračuna 11
Tabela 2: Predlogi ustreznih neposrednih učinkov in kazalnikov 62
Tabela 3: Neposredni učinki in njihovi kazalniki v okviru podprograma Družinski prejemki in starševska nadomestila z vrednostmi za leta 2013, 2014 in 2016.... 63
Tabela 4: Rezultati in njihovi kazalniki v okviru podprograma Družinski prejemki in starševska nadomestila z vrednostmi za leta 2011,2014 in 2016 65
Tabela 5: Specifični cilj in kazalniki programa Družinski prejemki in starševska nadomestila za leta 2011, 2014 in 2016 66
Tabela 6: Splošni cilj in kazalniki politike Socialna varnost z vrednostmi za leta 2011, 2014 in 2016 68

KAZALO SLIK

Slika 1: Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna 14
Slika 2: Ravni ciljev v programski hierarhiji 19
Slika 3: Merjenje uspešnosti 20
Slika 4: Prikaz hierarhije ciljev in kazalnikov v proračunu Slovenije 43
Slika 5: Prikaz hierarhije ciljev in kazalnikov v proračunu Avstrije 44
Slika 6: Predlog hierarhije ciljev in kazalnikov 54
Slika 7: Merjenje uspešnosti podprograma Družinski prejemki in nadomestila 70

UVOD

Javnofinančni odhodki v državah Evropske Unije (v nadaljevanju EU) so v letu 2014 v povprečju obsegali 48,2 odstotkov bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP) (Eurostat, 2016a). Ob vedno manjšem obsegu razpoložljivih virov postaja vse pomembnejše vprašanje, za katere namene države namenjajo proračunska sredstva, kako so pri tem učinkovite in ali uspešno dosegajo zastavljene cilje. Mnogo vlad se sooča z visokim nezaupanjem javnosti, kar je deloma posledica tega, da javnost pogosto niti ne ve, kaj država z javnofinančnimi sredstvi financira.

Ko govorimo o proračunu in alokaciji javnofinančnih sredstev, govorimo predvsem o vlogi v gospodarstvu, čeprav ima država tudi politično in družbeno vlogo. Vloga države v gospodarstvu se skozi zgodovino spreminja. Sovpada z rastjo javne porabe in spreminjajočimi se ekonomskimi doktrinami. Vse do leta 1870, ko je bila vloga države omejena na zagotavljanje zakonitosti in miru, institucionalnega okvira, nujne infrastrukture in izobraževanja, je javna poraba v povprečju obsegala približno 10 odstotkov BDP, po tem letu pa se je trošenje države z različno dinamiko, predvsem na račun izdatkov povezanih s prvo in kasneje drugo svetovno vojno, znatno povečevalo v vseh današnjih industrializiranih državah (Tanzi & Schuknecht, 2000). Z rastjo javne porabe se je pojavila potreba po reformi proračuna. Po letu 1940 so se v Združenih državah Amerike (v nadaljevanju ZDA) pojavila prva razmišljanja o proračunu kot upravljavskem orodju, ki bi na podlagi oblikovanih funkcij, aktivnosti in projektov preusmeril pozornost od pridobivanja storitev, materiala in opreme na splošne značilnosti in pomembnost posameznih aktivnosti oziroma potrebne spremembe posameznih aktivnosti (Grifel, 1993).

Skozi razvoj proračunskega načrtovanja se je razvilo več različnih oblik k rezultatom usmerjenega proračuna. Uveljavili so se različni izrazi in njihove interpretacije. V osnovi se k rezultatom usmerjeni proračun (angl. *performance budgeting*) najprej nanaša na proračun, ki bolj kot vložke poudarja rezultate vladnih aktivnosti, nato pa tudi na preoblikovanje vladnih poslov v skladu s sprejetimi programi in aktivnostmi, potrebnimi za ustvarjanje teh rezultatov. Kot pravi Diamond (2006, str. 17): »Pomembneje je, kaj vlada dela, kot kaj vlada kupuje.«

Razvoj proračunskega načrtovanja v državah članicah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, v nadaljevanju OECD) zaznamuje devet medsebojno povezanih zgodovinskih faz, pri čemer ima vsaka država svojo zgodbo o razvoju proračuna, gospodarske vzpone in padce, politično tradicijo in svojo kronologijo sprememb (Schick, 2014). Schick (2014, str. 3) ob tem ugotavlja, da pa so vsem skupne faze razvoja potreb proračuna, in sicer: »Povojna gospodarska rast, širitev vladnih programov in izdatkov, stopnjevanje povpraševanja po proračunskih sredstvih, počasnejša rast z vedno večjim deficitom in javnim dolgom, občutno povečanje aktivnih interesnih skupin, aktivnejša neodvisna parlamentarna vloga,

upad ugleda javnih institucij, velike inovacije pri proračunski praksi ter internacionalizacija proračunskih standardov in principov.«

K rezultatom usmerjeni proračun je potrebno razumeti v širšem kontekstu t.i. reforme upravljanja z rezultati. Reforma se prične z vzpostavitvijo popolnoma jasnih učinkov, ki jih želi država doseči v povezavi z izidi, aktivnostmi in vložki, ki so za doseganje teh učinkov potrebni (Robinson, 2011). K rezultatom usmerjeni proračun zahteva dobro strateško in poslovno načrtovanje. Chowdhary (2006) pravi, da je zato potrebna priprava strateških načrtov, letnih načrtov uspešnosti, letnih poročil o uspešnosti in vrednotenje programov. Ti elementi predstavljajo okvir, ki posameznim institucijam omogoča pojasniti, kaj želijo doseči, kako bodo to dosegle in kako bo javnost vedela, ali so bile pri tem uspešne (Breul, 2007). Svet OECD (2015b) je na podlagi dobrih praks oblikoval deset načel sodobnega proračunskega upravljanja. Te zahtevajo pomembne spremembe v procesu priprave proračuna ter tudi institucionalne spremembe v odnosu med osrednjimi organi in organi porabe.

Države OECD se strinjajo, da je k rezultatom usmerjeni proračun prava smer razvoja, ni pa še konsenza o njegovi optimalni uporabi (Hawkesworth & Klepsvik, 2013). Najpomembnejše vprašanje pri tem je, ali in kako naj se informacije o uspešnosti uporabljajo v proračunskem procesu (OECD, 2013). Spremljanje uspešnosti temelji na verigi rezultatov, ki ga poznamo tudi pod imenom logični okvir in ga sestavljajo vložki (angl. *inputs*), aktivnosti (angl. *activities*), izidi (angl. *outputs*), učinki (angl. *outcomes*) in vplivi (angl. *impacts*) (Robinson, 2011). K rezultatom usmerjeni proračun zahteva razporeditev sredstev v programe, ki vodijo do rezultatov. Zato Robinson (2013) opozarja, da je v prvi vrsti pomembna ustrezna programska struktura. Vsak program za načrtovanje in spremljanje potrebuje vsaj en cilj, kazalnik, izhodiščno in ciljno vrednost. Za merjenje uspešnosti doseganja ciljev na posameznih ravneh je ključna izbira kazalnikov, ki čim bolj izražajo intervencijo države (Kusek & Rist, 2004). Po Robinsonu (2011) morajo biti kazalniki uspešnosti relevantni, reprezentativni, stroškovno učinkoviti, primerljivi in taki, da ne sprožajo nasprotnih učinkov. Izkušnje držav kažejo, da je težje oblikovanje ciljev kot določanje kazalnikov (Castro, 2011).

Republika Slovenija (v nadaljevanju Slovenija) in Republika Avstrija (v nadaljevanju Avstrija) sta v letu 2000 aktivno pristopili k spremembam proračunskega upravljanja v smeri k rezultatom usmerjenega proračuna. Avstrija je takrat pričela s pilotnim projektom celovite reforme proračuna, katere cilj je bil, ne le izboljšanje krmiljenja proračuna, pač pa tudi večja učinkovitost administracije, vzpostavitev orodja za boljše politične odločitve in večja transparentnost (Steger, 2010). V Sloveniji je bil zaradi prilagajanja proračunskega sistema pravilom EU v letu 1999 sprejet Zakon o javnih financah (v nadaljevanju ZJF), ki se je kasneje dopolnjeval (Ur.l. RS, št. 11/11, 14/13, 101/13, 55/15, 96/15). Zakon se je pričel izvrševati leta 2000, zato to leto predstavlja začetek reforme javnih financ s ciljem večje učinkovitosti, gospodarnosti, uspešnosti in preglednosti razpolaganja z javnimi

sredstvi (Aristovnik & Seljak, 2009). Obe državi sta se ob vseh potrebnih institucionalnih spremembah soočili tudi z določanjem ustreznih kazalnikov, s katerimi se meri uspešnost pri doseganju zastavljenih ciljev in so lahko ena od podlag za odločitve o razporeditvi sredstev med posamezne podprograme in programe.

Predmet proučevanja magistrskega dela je koncept k rezultatom usmerjenega proračuna. Sodobni pogled na proračun zahteva, da upravljanje javnih financ podpira strateške cilje vlade, odprtost, integriteto, participacijo, odgovornost ter strateški pristop k načrtovanju in doseganju nacionalnih ciljev (OECD, 2015b). To pa pomeni, da je pomembno tudi, ali učinki in vplivi prispevajo k doseganju strateških ciljev vladne politike in ali zastavljeni cilji programov odgovarjajo potrebam družbe (Računsko sodišče RS, 2010). Tako proračunsko upravljanje zahteva institucionalne spremembe, kot so: postavljanje fiskalnih omejitev posameznim resorjem od zgoraj navzdol že pred pripravo proračuna, večjo upravljavsko prožnost in odgovornost, sodelovanje zainteresirane javnosti, predvsem pa zagotavljanje ustreznih informacij v vseh fazah proračunskega procesa. V zadnjem obdobju je vedno večji poudarek na razvoju spremljanja in vrednotenja programov, ki bi omogočala neposredno povezavo med financiranjem in doseganjem rezultatov, kljub temu pa proračunske odločitve redko temeljijo na informacijah o uspešnosti (OECD, 2015a). V magistrskem delu analiziram proračun Slovenije z vidika koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna in uporabe informacij o uspešnosti v proračunskem procesu.

Temeljni cilj magistrskega dela je analizirati proračun Slovenije z vidika koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna in na podlagi izkušenj sosednje Avstrije, ki je primer dobre prakse, oblikovati usmeritve za izboljšanje proračunskega procesa. Pri tem so pomožni cilji magistrskega dela naslednji:

- pregledati literaturo s področja koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna, njegovega razvoja in predstaviti njegove temeljne značilnosti,
- analizirati proračun Slovenije z vidika koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna in ovrednotiti proces njegove priprave skozi vidike sodobnega proračunskega upravljanja,
- analizirati programsko strukturo in kazalnike v proračunu Slovenije z vidika ustreznosti za odločanje na primeru politike Socialna varnost,
- predlagati ustrezne spremembe procesa priprave proračuna v Sloveniji in usmeritve pri oblikovanju kazalnikov.

Namen magistrskega dela je identificirati temeljne značilnosti koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna in pri tem preveriti ali proračun Slovenije odgovarja na zahteve sodobnega proračunskega upravljanja. To zahteva sistematičen pregled literature, sodobnih smernic, primerov dobrih praks ter analizo proračunskega procesa in proračunskih dokumentov v Sloveniji.

V magistrskem delu odgovarjam na dve raziskovalni vprašanji:

- Ali je proračun Slovenije pripravljen v skladu z načeli sodobnega proračunskega upravljanja ?
- Ali kazalniki v proračunu Slovenije nudijo ustrezno podlago za odločitve?

Pri izdelavi magistrskega dela je v teoretičnem delu uporabljena splošna raziskovalna **metoda** spoznavnega procesa. Pri predstavitvi razvoja proračunskega upravljanja je uporabljena zgodovinska metoda. Pri opredelitvi temeljnih značilnosti k rezultatom usmerjenega proračuna pa je uporabljena metoda sistematičnega pregleda literature, klasifikacije in deskripcije. Empirični del temelji na študiji primera in metodi primerjalne analize med državama.

Magistrsko delo je sestavljeno iz štirih glavnih vsebinskih poglavij (**struktura**). V prvem poglavju povzemam razvoj proračunskega upravljanja od tradicionalnega do najsodobnejših oblik k rezultatom usmerjenega proračuna in predstavim sodobna proračunska načela. V drugem poglavju opredelim temeljne značilnosti in elemente k rezultatom usmerjenega proračuna ter spremembe v procesu priprave proračuna, ki jih ta zahteva. Predstavim tudi pravila za ustrezno oblikovanje programske strukture, merjenje uspešnosti kot osnovno vodilo pri uvajanju sprememb proračunskega procesa, vloge ključnih institucij in pomen transparentnosti.

V tretjem poglavju analiziram razvoj proračunskega upravljanja, postopek priprave proračuna in programsko strukturo proračuna Slovenije in Avstrije, ki sta v istem obdobju pristopili k reformi proračuna. Obe državi sta tudi članici EU in OECD. V tretjem podpoglavju analiziram proračun Slovenije skozi sodobna proračunska načela in podajam predloge za izboljšanje. V četrtem poglavju podrobneje analiziram programsko strukturo, cilje in kazalnike v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije in Avstrije. Bistveni poudarek je na oceni ustreznosti definiranih ciljev na posameznih ravneh ter kakovosti in uporabnosti kazalnikov pri proračunskem odločanju. Drugo podpoglavje obsega primer merjenja uspešnosti podprograma Družinski prejemki in starševska nadomestila, ki glede na obsega sredstev predstavlja dobro polovico politike Socialna varnost, s predlogi in usmeritvami za ustreznejšo strukturo, definicije ciljev in kazalnikov. V zadnjem podpoglavju pa sledi še merjenje uspešnosti podprograma po predlaganih kazalnikih.

1 VLOGA DRŽAVE IN RAZVOJ PRORAČUNA

Richard Musgrave (v Tanzi, 1997, str. 4–5) je leta 1959 definiral normativno in pozitivno vlogo države: »Normativna vloga določa smernice, principe in norme za intervencije javnega sektorja v gospodarstvu, opredeljuje kaj vlada mora storiti za odpravo nepopolnosti na trgu in dopolnitev trga tako, da spodbuja družbeno blaginjo […]. Pozitivna vloga pa opisuje in analizira, kaj vlada dejansko dela.«

V idealnem svetu bi se ti dve vlogi združili in postali eno, saj bi vlada dejansko delala tisto, kar se od nje pričakuje in izvajala reforme, potrebne za zviševanje blaginje. V realnosti pa se ti dve vlogi zaradi različnih razlogov pogosto razhajata, lahko zaradi različnih interesov članov vlade, napak ali nerazumevanja oblikovalcev politik, zavezujočih preteklih odločitev in podobno (Tanzi, 1997). Država svojo vlogo poseganja v gospodarstvo izvaja preko proračuna, s tem ko javno finančna sredstva namenja za izvajanje določenih dejavnosti. Proračun predstavlja alokacijo in način porabe virov tistega dela javnega sektorja, ki se primarno financira iz obveznih dajatev, kot so davki (Robinson, 2011). Zato imajo državljani pravico vedeti, kaj vlada z javnofinančnimi sredstvi podpira.

Vloga države v gospodarstvu se skozi zgodovino spreminja. Sovpada z rastjo javne porabe in spreminjajočimi se ekonomskimi doktrinami. Sočasno se spreminja tudi pogled na proces priprave proračuna in način prikaza podatkov. Tudi proračunska načela so stara skoraj toliko kot sam proračun in so namenjena kodificiranju ter nadgrajevanju prevladujočih praks (Schick, 2014).

1.1 Tradicionalni proračun

Vloga države v gospodarstvu je bila ena od osrednjih tem ekonomistov že od časa Adama Smitha, ki je leta 1776 oblikoval zgodnji koncept javnih dobrin s tem, ko je vlogo države videl le v zagotavljanju javnih dobrin oziroma upravljanju tistih javnih institucij in opravljanju javnih del, ki družbi prinašajo največje koristi ter so take narave, da prihodki od njih posamezniku ali skupini posameznikov za njihovo zagotavljanje ne morejo pokrivati stroškov (Tanzi & Schuknecht, 2000). Krueger (v Senjur, 2002) pravi, da so klasični ekonomisti prisegali na ekonomsko svobodo (*laisses faire*) in nasprotovali poseganju države v gospodarstvo, vendar je Smith kljub temu zagovarjal močno vlado, ki naj zagotavlja zakonitost in red, institucionalni okvir za pogodbe, nujno infrastrukturo v prometu in zvezah, obrambo ter izobraževanje. V skladu s klasično ekonomsko doktrino je delež javne porabe posameznih držav v BDP vse do leta 1870 znašal okrog 10 odstotkov, po tem letu pa se je trošenje države z različno dinamiko, predvsem na račun izdatkov povezanih s prvo in kasneje drugo svetovno vojno, znatno povečevalo v vseh današnjih industrializiranih državah (Tanzi & Schuknecht, 2000).

V prvotnih oblikah proračuna, znanim pod imenom tradicionalni proračun, je bil poudarek na vložkih, razčlenitvi proračunskih postavk in nadzoru nad pravilnim izvajanjem. Priprava proračuna je potekala po pristopu od spodaj navzdol (OECD, 2013). Posamezno ministrstvo je predložilo svoje proračunske zahteve, ne da bi upoštevalo gospodarske napovedi in fiskalne parametre, ki so se oblikovali šele v zaključni fazi (Schick, 2014). Cilj dolgotrajnih pogajanj o posameznih področjih porabe z osrednjim proračunskim organom je bil podroben nadzor nad razporeditvijo sredstev (OECD, 2013). Tradicionalne proračunske postavke imajo prednost z vidika finančnega nadzora nad vložki, ki pa jih ne

povezujejo z rezultati. Odločitve temeljijo na stroških posameznih postavk, ne kažejo pa učinkov, ki bodo s temi sredstvi doseženi in ne odgovarjajo na vprašanje ali je aktivnosti sploh vredno izvajati (Grifel, 1993). Tak proračun, ki mu lahko rečemo tudi administrativni, je bil ustrezen, dokler se ni vloga države razširila precej dlje od policije in varnostnih funkcij (Chowdhary, 2006). Grifel (1993, str. 404) opozarja: »Tradicionalni proračun lahko vsebuje podatke o delovnih obremenitvah, vendar ti podatki običajno niso povezani z dejanskimi stroški delovanja. Upravljalcev ne spodbuja k zmanjševanju stroškov, ampak jih lahko ob tem celo kaznuje.« Pri tradicionalnem pristopu od spodaj navzgor lahko vlada naslovi svoje prioritete šele po tem, ko organi porabe predložijo svoje potrebe, zato je končni proračun rezultat preferenc posameznih organov z nekaj drobtinicami za prioritete vlade (Schick, 2014).

1.2 Začetek proračunske reforme

Po prvi svetovni vojni je Keyness (1926) v svojem delu zapisal, da ni naloga države, da dela tisto, kar posamezniki že delajo in da to dela malo bolje ali malo slabše, ampak da dela tisto, kar se trenutno sploh ne dela. Kasneje, po veliki gospodarski krizi v ZDA, je Keynes v svojem klasičnem delu iz leta 1936 državi pripisal nove vloge, in sicer vzpostavitev nadzora nad zadevami, ki so bile dotlej prepuščene posameznikom, in prek sistema obdavčenja in z določitvijo obrestne mere odločilno vplivajo na nagnjenost k porabi (Keynes & Borak, 2006). Po drugi svetovni vojni se je keynesianski vpliv širil, krepil se je socializem, poudarjale so se alokativna, stabilizacijska in redistributivna funkcija države, javna poraba, ki je v letu 1960 v povprečju znašala 28 odstotkov BDP, in višina davkov, so rasli (Tanzi & Schuknecht, 2000). Vse skupaj pa je spodbudilo razvoj novih tehnik vrednotenja državnih programov in proračuna.

Proračunska reforma v ZDA sega že v zgodnja leta 20. stoletja, ko so se osredotočili na merjenje, najprej vložkov, nato izidov in kasneje učinkov (Joyce, 2003). Schick (1966) je proučeval stopnje proračunske reforme v ZDA v prvi polovici 20. stoletja in jih razdelil v tri obdobja. V prvem obdobju je bil poudarek na centraliziranem nadzoru porabe in preprečevanju zlorab; drugo obdobje je bilo upravljavsko orientirano s poudarkom na učinkovitosti delovanja; v tretjem obdobju pa se je odražal sistem načrtovanja in programiranja proračuna (Schick,1966). Po letu 1940 so se pojavila prva razmišljanja o proračunu kot upravljavskem orodju, ki bi na podlagi oblikovanih funkcij, aktivnosti in projektov preusmeril pozornost od pridobivanja storitev, materiala in opreme na splošne značilnosti in pomembnost posameznih aktivnosti oziroma potrebne spremembe posameznih aktivnosti (Grifel, 1993).

Schick (1966) je ob spremljanju proračunske reforme v ZDA opozarjal na tri glavne funkcije proračuna, in sicer: **strateško načrtovanje**, ki pomeni proces odločanja o ciljih organizacije, spremembah teh ciljev, o potrebnih virih za doseganje ciljev ter o politikah, ki urejajo pridobivanje, uporabo in razpolaganje s temi viri; **upravljanje aktivnosti**, ki pri

doseganju zastavljenih ciljev omogoča učinkovito in uspešno zagotovitev in uporabo virov ter **nadzor porabe**, ki zagotavlja, da so specifične naloge opravljene učinkovito in uspešno.

V tem obdobju so nastale prve oblike proračuna, katerim je skupno, da pozornost od vložkov preusmerjajo k izidom in učinkovitosti, kot so: k rezultatom usmerjeni proračun *(*angl. *Performance Budgeting),* programski proračun *(*angl. *Program Budgeting ali PPB),* sistem načrtovanja in programiranja proračuna (angl. *Planning-Programming-Budgeting System ali PPBS).* Te in še druge oblike so predstavljene v podpoglavju 1.3.1.

Rast javne porabe in davkov sta sovpadala z razvojem političnega procesa v demokratičnih državah, urbanizacijo, industrializacijo, kasneje v industrializiranih državah pa tudi s staranjem prebivalstva, pri čemer ni zanemarljivo, da je bila stopnja rasti najvišja med leti 1960 in 1980, ko je javna poraba v povprečju dosegla 43 odstotkov BDP, ob tem da večina držav ni bila v vojni ali gospodarski depresiji in tudi demografski razvoj je bil ugoden, kar kaže na to, da je bila širitev odraz spremenjenega odnosa do vloge države in razcveta Keynesianizma (Tanzi & Schuknecht, 2000).

Tanzi (1997) označuje to obdobje za zlato obdobje javnega sektorja, saj je bil močno pod vplivom verjetno naivne pozitivne percepcije o delovanju države, za katero se je kasneje izkazalo, da je pogosto daleč od realnosti, saj se je predpostavljalo, da:

- je cilj aktivnosti javnega sektorja spodbujanje blaginje, iskanje rent oblikovalcev politik pa je nepomembno oziroma ne obstaja (literatura o korupciji se je pojavila šele leta 1990),
- je javni sektor enoten z jasnim centrom, kjer so sprejete vse pomembne odločitve na racionalen in transparenten način, politike pa konsistentne v času in prostoru,
- so odločitve reverzibilne, javne uslužbence se lahko odpusti, ko niso več potrebni, ob doseženih ciljih spodbude ukinjene, pravice dodane in podobno,
- imajo oblikovalci politik popoln nadzor nad instrumenti politike ter se lahko zanesejo na poštene in učinkovite javne uslužbence, ki uspešno in objektivno izvajajo politike, sprejete na vrhu.

1.3 K rezultatom usmerjeni proračun

Po letu 1980 se je gospodarska rast upočasnila. Ob visokih javnih izdatkih pa so se zviševale davčne stopnje in javni dolg. Družbene in politične skupine so vedno bolj kritizirale pretirano državno potrošnjo in blaginjo. Margaret Thatcher, ki je bila od 1979 do 1990 predsednica vlade Združenega kraljestva in Ronald Reagan, ki je bil od 1981 do 1989 predsednik ZDA, sta bila odločna nasprotnika visoke javne porabe (Tanzi & Schuknecht, 2000). Velik poudarek je bil na zmanjševanju nalog vlade prek deregulacije, privatizacije,

decentralizacije in zmanjševanju porabe (OECD, 2011). Kot posledica političnih in ekonomskih pritiskov se je potreba po prehodu od zgolj administrativnega postopka k vsebinski politiki stopnjevala (Schick, 2014).

Države članice OECD že od leta 1980 skušajo z različnimi reformami prilagoditi delovanje javnih institucij tržno usmerjenemu in globalnemu okolju, pri čemer je ena od pomembnejših reform preusmeritev proračuna od tradicionalnega poudarka na vložkih k rezultatom pridobljenimi s temi vložki (Diamond, 2006). S tem naj bi se ob pripravi proračuna od vprašanja **Koliko denarja lahko dobim?** osredotočili na vprašanje **Kaj lahko s tem denarjem dosežem?** (OECD, 2007). Schick (2003, str. 101) o tem konceptu pravi: »Široko opredeljeno je k rezultatom usmerjeni proračun vsak proračun, ki prikazuje informacije o tem, kaj so agencije naredile ali pričakujejo, da bodo naredile z dodeljenim denarjem. Strogo opredeljeno je k rezultatom usmerjeni proračun samo proračun, ki eksplicitno povezuje vsako povečanje v sredstvih s prirastkom v učinkih ali drugih rezultatih. Široka opredelitev se nanaša na predstavitveni vidik, stroga različica pa ga vidi v smislu razporejanja sredstev. Mnogo vlad zadovoljuje široko opredelitev, malo pa jih izpolnjuje strogo definicijo.«

Do leta 1990 je povprečna javna poraba dosegla 44,8 odstotkov BDP, do leta 1996 pa že 45,6 odstotkov, in le redkim državam je kljub kritikam v tem obdobju uspelo znižati ta odstotek (le Belgiji, Irski, Novi Zelandiji, Nizozemski, Združenemu Kraljestvu), kar je po oceni Tanzija in Schnuknechta (2000) deloma posledica zavez iz preteklosti in odporov skupin z veliko pravicami iz naslova javne porabe. Svetovna banka v svojem poročilu razvoja (angl. *World Development Report*) iz leta 1997 ugotavlja, da rast vladnih intervencij na trgu sovpada z zanemarjanjem pozornosti na osnovnih dejavnosti države, ker so oblikovalci politik postali preobremenjeni s številnimi odgovornostmi in se ne morejo posvetiti osnovnim nalogam, kar se kaže v neproduktivni in tudi vprašljivi uporabi resursov ter slabši kakovosti osnovnih javnih storitev (Tanzi, 1997). Vlade posameznih držav prepogosto pozabijo, da je njihov osnovni cilj zagotavljanje pozitivnih učinkov v družbi (Robinson, 2011).

Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna je pridobil svetovno priljubljenost v devetdesetih letih kot del načrta t.i. novega javnega upravljanja (angl. *New Public Management*) (de Jong, van Beek, & Posthumus, 2013). Novo javno upravljanje se nanaša na niz reform, ki naj bi prispevale k večji učinkovitosti in uspešnosti javnega sektorja po zgledu tržnih spodbud: ločitev izvajanja politik od razvoja politik; spodbujanje konkurence s pomočjo zasebnih izvajalcev javnih storitev; rahljanje standardov operativnega upravljanja in dajanje več upravljavske svobode posameznim vodjem; delovanje in nadzor na podlagi ciljev; proračun na podlagi ciljev; zunanje izvajanje vmesnih storitev tako za ministrstvo kot izvajalske agencije (Kraan, 2011). Nekatere reforme javnega upravljanja so bile uspešne, na primer: ločitev izvajanja in razvoja politik je omogočilo lažje usmerjanje, izvajalske organizacije pa so se lahko posvetile učinkovitejšemu izvajanju politik;

konkurenca med ponudniki storitev je prispevala k višji kakovosti storitev; zunanje izvajanje storitev je ponekod vodilo v zniževanje stroškov in višjo kakovost (OECD, 2011).

Po letu 1990 so se v ZDA in drugih državah članicah OECD osredotočili na vključevanje informacij o uspešnosti v proračunski proces (Joyce, 2003; OECD, 2007). Informacije o uspešnosti naj bi vodile odločitve pri razporejanju sredstev, vendar prevod načrtovane in dejanske porabe sredstev v konkretne rezultate ostaja ključen nerazrešen korak k realizaciji k ciljem usmerjenega upravljanja v ZDA, pri čemer eno od večjih težav predstavlja heterogenost posameznih institucij in povezovanje programskih aktivnosti s stroškovnimi mesti (Breul, 2007). Tudi druge države OECD še vedno iščejo načine kako čim bolje uporabiti informacije o uspešnosti v proračunskem procesu, ali naj bo vzpostavljena povezava s sredstvi, kako izboljšati merjenje aktivnosti in kakovost informacij ter kako politike spodbuditi k njihovi uporabi pri sprejemanju odločitev (OECD, 2007).

Pri OECD (2007) so identificirali tri široke kategorije k rezultatom usmerjenega proračuna, ki se razlikujejo glede na vpliv informacij o uspešnosti na odločitve v proračunskem procesu, to so: predstavitveni k rezultatom usmerjeni proračun (angl. *presentational performance budgeting*); proračun na podlagi uspešnosti (angl. *performance-informed budgeting*) in neposredni k rezultatom usmerjeni proračun (angl. *direct (or formula) performance budgeting*). Posamezne oblike so pojasnjene v podpoglavju 1.3.1.

Ob zadnji gospodarski in finančni krizi so se vse evropske države soočale z velikimi izzivi. V letu 2008 je javna poraba v državah članicah EU v povprečju obsegala 46,5 odstotkov BDP, v letu 2009 je dosegla svoj vrh pri 50,3 odstotkih, po tem letu pa se je počasi zniževala in je v letu 2014 v povprečju obsegala 48,2 odstotka BDP (Eurostat, 2016a). Države so na ta način blažile učinke gospodarske krize, na povečanje deleža pa je vplival tudi padec BDP (UMAR, 2012). Pričakovati je, da se bo v prihodnosti, kljub pritiskom za več javnega trošenja zaradi demografskega razvoja in manj prijaznega fiskalnega okolja, javna poraba zmanjšala (Tanzi & Schuknecht, 2000).

Z vidika proračuna je osrednjega pomena postala vzdržnost javnih financ. Vzdržnost javnih financ pomeni sposobnost dolgoročnega ohranjanja javnih financ na verodostojni in uporabni ravni glede na prevladujoče kombinacije porabe in prihodkov politik z upoštevanjem stroškov servisiranja dolga ter bodočih socialno-ekonomskih in okoljskih dejavnikov (OECD, 2013). Članice Ekonomske in monetarne unije v EU so zavezane k spoštovanju okvira za fiskalno politiko, katerega namen je vzpostaviti trdnejši in učinkovitejši okvir za usklajevanje in nadzor fiskalnih politik držav članic prek nadzora in usmerjanja srednjeročnega proračunskega cilja, ki je določen za vsako državo posebej in mora biti v razponu med -1 odstotkom BDP in izravnanim proračunskim stanjem ali presežkom (European Parliament, 2015). Do leta 2012 so vse države OECD, razen Nove Zelandije in Turčije, sprejele enega od fiskalnih pravil, ki omejuje politično trošenje s

ciljem večje makroekonomske stabilnosti (OECD, 2013). Večina jih uporablja tudi srednjeročni okvir izdatkov (angl. *medium-term expenditure framework*), katerega cilj je izboljšati kakovost in gotovost fiskalnega načrtovanja s kombinacijo predpisanih letnih zgornjih omejitev in ocen za naprej (OECD, 2013). Iz tega izhajajo letne fiksne zgornje omejitve izdatkov in t.i. proračunsko načrtovanje od zgoraj navzdol. Pri proračunu od zgoraj navzdol pristojni organ določi agregatne cilje javnih financ (raven porabe in prihodkov) glede na srednjeročne fiskalne cilje in stanje gospodarstva, znotraj tega pa tudi sektorske omejitve, ki upoštevajo obstoječe zaveze, politične prioritete in ključne nove pobude (OECD, 2013). Še pomembnejša so postala vprašanja kako iz javnih storitev dobiti čim več, kako ustvariti trajne prihranke, večjo vrednost denarja (angl. *value for money*) in odgovornost (OECD, 2015a). Osrednji proračunski organ tako skrbi za povezavo med proračunom in prioritetami.

Hawkesworth in Klepsvik (2013) ugotavljata, da je veliko vlad v zadnjih letih povečalo fleksibilnost z decentralizacijo proračunskega procesa in dodelitvi resornim ministrstvom več svobode pri upravljanju z viri tako, da lahko razporejajo sredstva med programi znotraj sektorske pristojnosti, kar z vidika celotne vlade zaradi težje prerazporeditve sredstev med sektorji in ministrstvi, ob spremenjenih ciljih politike, pomeni manjšo strateško agilnost (tj. sposobnost vlade hitro in fleksibilno prerazporediti sredstva z ene prioritete na drugo). Večina izdatkov v proračunu je namreč na podlagi preteklih zavez že vnaprej razdeljenih. Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna temelji na dolgoročnem načrtovanju ter trajnostnem ustvarjanju fiskalnega prostora za nove politične pobude in strateške spremembe politik. Kriza pa zahteva hitro izvedbo ukrepov za zmanjšanje trošenja, da se zmanjšata proračunski primanjkljaj in javni dolg, zato je potrebno razlikovati med kratkoročnimi in srednjeročnimi proračunskimi izzivi (Hawkesworth & Klepsvik, 2013).

Primarni cilj k rezultatom usmerjenega proračuna je izboljšanje porazdelitve odhodkov (Robinson, 2011). To naj bi dosegli s povečanjem transparentnosti javne porabe in rezultatov, odgovornosti in nadzora ter učinkovitejšim upravljanjem. Vse to pa zahteva vključitev informacij o uspešnosti v proračunski proces in njihovo dejansko uporabo pri sprejemanju odločitev (de Jong, van Beek, & Posthumus, 2013). Programska porazdelitev odhodkov omogoča, da se ob fiskalni konsolidaciji sredstva zmanjšajo programom z nižjo prioriteto (Robinson, 2011). Zato zagovorniki k rezultatom usmerjenega proračuna pravijo, da uporaba informacij o uspešnosti v proračunskem procesu prispeva tudi k agregatni fiskalni disciplini, vendar ta povezava ni dokazana (OECD, 2007).

1.3.1 Oblike k rezultatom usmerjenega proračuna

Skozi razvoj proračunskega načrtovanja se je razvilo več različnih oblik k rezultatom usmerjenega proračuna. Uveljavili so se različni termini in njihove interpretacije. V osnovi se k rezultatom usmerjeni proračun najprej nanaša na proračun, ki bolj kot vložke poudarja rezultate vladnih aktivnosti, nato pa tudi na preoblikovanje vladnih poslov v skladu s

sprejetimi programi in aktivnostmi potrebnimi za ustvarjanje teh rezultatov (Diamond, 2006). Kot pravi Diamond (2006, str. 17): »Pomembneje je kaj vlada dela, kot kaj vlada kupuje.« V zadnjem obdobju se je s ciljem prevzemanja večje odgovornosti in izboljšanja odločitev pozornost od vprašanja **kaj je bilo narejeno** preusmerila na vprašanje **kaj je bilo doseženo** (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010).

Skupni namen vseh oblik k rezultatom usmerjenega proračuna je večja upravljavska svoboda pri izbiri vložkov in povezovanje financiranja z rezultati, vendar se to izvaja na različne načine (Robinson, 2011). Posamezne uveljavljene termine lahko razlikujemo glede na osnovne cilje, ki jih proračun zasleduje in podatke, ki so pri tem uporabljeni. Označujejo pa tudi posamezne korake v razvoju.

Tabela 1: Oblike k rezultatom usmerjenega proračuna

Oblika	Opredelitev
K rezultatom usmerjeni proračun *(*angl. *Performance Budgeting)*	Je upravljavsko orientiran, njegov namen pa je učinkovitost dela posameznih enot s pomočjo oblikovanja funkcionalnih proračunskih kategorij in merjenjem stroškov pri izvajanju predpisanih dejavnosti.
Programski proračun *(*angl. *Program Budgeting ali PPB)*	Ta pristop je usmerjen k načrtovanju, vendar najvišje ravni strateškega načrtovanja ne vključuje v proračunski proces. Njegov glavni cilj je racionalizacija oblikovanja politik s pomočjo podatkov o stroških in koristih alternativnih načinov za doseganje zastavljenih ciljev in merjenje učinkovitosti doseganja želenih izidov. Od preprostega merjenja učinkovitosti, kjer je cilj fiksen in so vložki in izidi naravnani na optimalno ravnovesje, se razlikuje v tem, da se cilj na podlagi analize lahko spremeni.
Sistem načrtovanja in programiranja proračuna *(*angl. *Planning-Programming-Budgeting System ali PPBS)*	Sistem, ki zajema oblikovanje namena in ciljev za vsako večje področje vladnih aktivnosti; analizo izidov in celotnih stroškov posameznih programov; analizo alternativ, da bi našli najučinkovitejše in najuspešnejše načine za doseganje ciljev programov.
Proračun izidov *(*angl. *Output Budgeting)*	Pri tem pristopu gre za združevanje vseh stroškov za doseganje določenega izida, določanje izidov s pomočjo merljivih indikatorjev in ocenjevanje kakovosti proizvedenih dobrin in storitev ter primerjanje s trenutnim izidom, da bi dosegli učinkovitost. Preusmerja pozornost od vložkov k izidom in končnim rezultatom skozi vzpostavljanje povezav med vložki in izidi prek izvedenih aktivnosti ter ugotavljanje ali so vložki vredni doseženih izidov. Za večino javnih storitev je tak sistem nepraktičen.
Proračun na ničelni osnovi (angl. *Zero-base budgeting*)	Zahteva celovit pregled in stalno razvrščanje vseh odhodkov, zato je potrebna razgraditev posameznih programov v t.i. pakete za odločanje, ki omogočajo izbiro o tem katerim programom in koliko znižati oziroma zvišati financiranje. Idealno je, če paketi za odločanje vsebujejo vse pomembnejše možnosti, vključno s popolno ukinitvijo programa (od tu izraz »zero-base«). Skupaj s porazdelitvijo odhodkov po programih paketi za odločanje

se nadaljuje

Tabela 1: Oblike k rezultatom usmerjenega proračuna (nad.)

Oblika	Opredelitev
	omogočajo, da se razpoložljiva sredstva dejansko namenijo za najbolj prioritetne programe. Problem takega načina je nezmožnost celovitih pregledov vseh odhodkov vsako leto in proučevanje vseh možnosti, lahko pa država selektivno ocenjuje posamezne programe tako, da ocenjuje na primer 5-15 odstotno znižanje in 5–10 odstotno zvišanje financiranja.
Novi k rezultatom usmerjeni proračun ali proračun učinkov *(*angl. *New Performance Budgeting ali Outcome Budgeting)*	Je instrument za uresničevanje vizije vlade skozi jasno določene učinke in večjo transparentnost proračunskega procesa. Lahko ga razumemo tudi kot napredna oblika nadzora, saj nudi podrobnejše informacije o doseganju zastavljenih prioritet. Učinke lahko razumemo kot koristi, ki so posledica izidov, in ki ustrezajo določenim namenom vlade. Vsebuje vse elemente proračuna izidov, poleg tega pa še višjo raven odgovornosti povezane s sistemom nagrad in kazni. Zahteva oblikovanje učinkov ali vplivov s pomočjo merljivih kazalnikov in primerjave s trenutnim stanjem, da bi dosegli uspešnost. Vključiti je potrebno tudi eksplicitne ukrepe uspešnosti in sistem ocenjevanja uspešnosti.
Predstavitveni k rezultatom usmerjeni proračun (angl. presentational performance budgeting);	Zahteva poročanje o uspešnosti izvajanja v proračunskih in drugih vladnih dokumentih (kot je letno poročanje). Poročanje se lahko nanaša na doseganje ciljev ali rezultatov. Služi večji transparentnosti in odgovornosti pri aktivnostih vlade, ni pa osrednjega pomena pri sprejemanju odločitev.
Proračun na podlagi uspešnosti (angl. *performance-informed budgeting*)	Gre korak dlje in zahteva, da so rezultati dosežene ali predvidene uspešnosti upoštevani pri načrtovanju novega proračuna. Sredstva so posredno povezana z načrtovano uspešnostjo ali doseženimi rezultati. To pomeni, da so podatki o uspešnosti eden od pomembnih virov podatkov pri sprejemanju odločitev, poleg omejitev fiskalne politike, političnih in vsebinskih prioritet posameznih politik. Ni avtomatične povezave med cilji ali rezultati in financiranjem.
Neposredno k rezultatom usmerjeni proračun (angl. *direct (or formula) performance budgeting*).	Zahteva načrtovanje proračuna zgolj na pretekli ali predvideni uspešnosti. Razporeditev sredstev se neposredno veže na rezultate, običajno na izide. Uporablja se le v specifičnih sektorjih, kot sta izobraževanje in zdravstvo. Na primer število študentov, ki diplomira v enem ali dveh letih v preteklosti je osnova za financiranje tekočega programa univerze.

Vir: Povzeto in prirejeno po A. Schick, The Road to PPB: The Stages of Budget Reform, 1966; S. S. Grifel, Performance Measurement and Budgetary Decision Making, Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceeding of the Fifth National Public Sector Productivity Conference, 1993; J. Diamond, Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and the Reform Agenda, 2006; H. Chowdhary, Outcome Budgeting: Moving Beyond Rhetoric?, 2006; OECD, Performance Budgeting in OECD countries, 2007; M. Robinson, Performance Budgeting, 2011.

Zadnje tri kategorije niso medsebojno izključujoče (OECD, 2007). Obstajajo številne variacije znotraj vlade ali znotraj programov. Večina držav OECD uporablja informacije o uspešnosti kot vir podatkov pri pogajanjih o proračunu (Hawkesworth & Klepsvik, 2013).

1.3.2 Sodobna proračunska načela

Tradicionalni in sodobni pogledi na proračun vsebujejo nekaj podobnih elementov (kot je natančnost proračunskih računov) ob različnih izhodiščih (Schick, 2014):

- Tradicionalno proračunsko načrtovanje se razume kot samostojni administrativni postopek, ki se osredotoča na postopkovne zadeve, kot so celovitost izdatkov in časovni roki posameznih aktivnosti, medtem ko imajo sodobna načela OECD navzven usmerjeno perspektivo, pri kateri je proračun kritična sestavina nacionalnega upravljanja, proračun pa bistveni element zaupanja med državo in državljani in ne samostojen proces.
- Sodobna načela OECD se poleg proračunskih postopkov dotikajo tudi občutljivih tem, kot je fiskalna stabilnost.
- Prejšnja načela so bile zgolj trditve posameznikov, medtem ko trenutna načela nastajajo v okviru mednarodne organizacije in imajo potencial postati avtoritativna izjava o dobri proračunski praksi.

Svet OECD (2015b) je na podlagi dobrih praks oblikoval deset načel sodobnega proračunskega upravljanja, ki zahtevajo pomembne spremembe v procesu priprave proračuna ter tudi spremembe v odnosu med osrednjimi organi in organi porabe, pri čemer se načela 1, 2, 3, 4, 8 in 9 nanašajo na proračun kot inštrument za oblikovanje politik, načela 5, 6, 7 in 10 pa na integriteto in odgovornost:

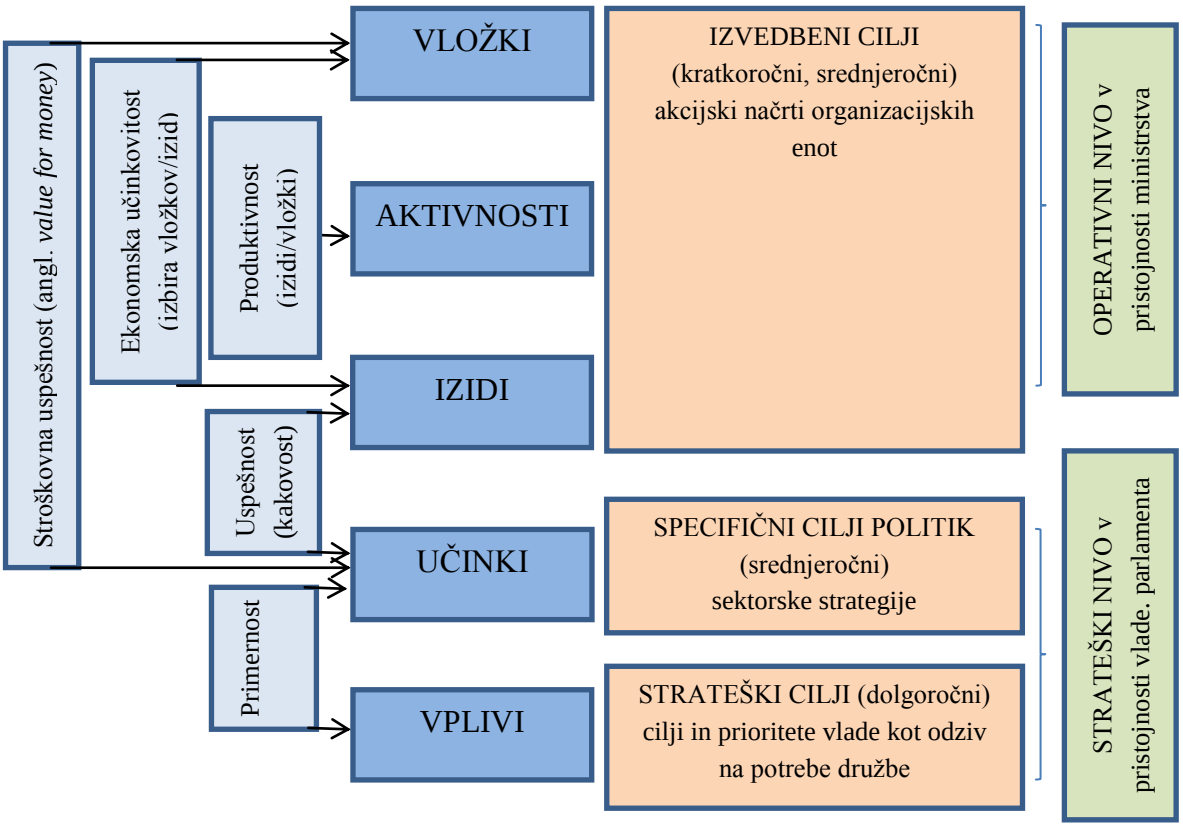
Načelo 1: Fiskalna politika mora biti upravljana znotraj jasnih, kredibilnih in predvidljivih omejitev.
Načelo 2: Proračunsko upravljanje od zgoraj navzdol je potrebno uporabiti za uskladitev politik in virov.
Načelo 3: Proračun mora biti tesno povezan z vladnimi strateškimi prioritetami.
Načelo 4: Proračun mora biti usmerjen v prihodnost in nuditi jasne srednjeročne obete.
Načelo 5: Proračunski dokumenti morajo biti odprti, transparentni in dostopni.
Načelo 6: Proračunski proces mora biti vključujoč, participativen in realističen.
Načelo 7: Proračun mora predstavljati resnično, celovito in pošteno sliko javnih financ.
Načelo 8: Uspešnost, vrednotenje in vrednost denarja morajo biti integralni del proračunskega procesa.
Načelo 9: Dolgoročna stabilnost in druga fiskalna tveganja morajo biti identificirana, ocenjena in upravljana preudarno.
Načelo 10: Integriteta in kakovost proračunskega predvidevanja, fiskalni načrti in implementacija morajo biti spodbujani s strogim in neodvisnim zagotavljanjem kakovosti.

Načela kažejo širino koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna, ki zajema omejitve fiskalne politike, strateško in operativno načrtovanje, usklajevanje politik, vključevanje deležnikov, transparentnost in kakovost.

2 ZNAČILNOSTI K REZULTATOM USMERJENEGA PRORAČUNA

Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna je potrebno razumeti v širšem kontekstu t.i. reforme upravljanja z rezultati, ki se prične z vzpostavitvijo popolnoma jasnih učinkov, ki jih želi država doseči, v povezavi z izidi, aktivnostmi in vložki, ki so za doseganje teh učinkov potrebni (Robinson, 2011).

Slika 1: Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna



Vir: Povzeto in prirejeno po J. Diamond, Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and the Reform Agenda, 2006; RSRS, Revizijski priročnik, K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces, 2010.

Ta koncept temelji na oblikovanju programov s pripadajočimi rezultati, zmanjšanju nadzora parlamenta in osrednjega proračunskega organa (običajno je to ministrstvo za finance) nad omejitvami posameznih proračunskih postavk ter na pripravi dobrih informacij o uspešnosti programov kot podlagi za odločanje (Robinson, 2013). Ne glede na definicijo zajema: oblikovanje merljivih ciljev in indikatorjev vladnih programov, predstavitev pričakovanih rezultatov in za to potrebnih sredstev v proračunskih dokumentih, merjenje in poročanje o doseganju rezultatov med ali po izvedbi programov, vrednotenje rezultatov ter uporabo teh informacij pri strateškem načrtovanju in pripravi proračuna (de Jong, van Beek, & Posthumus, 2013). Pričakovane koristi posameznih programov in potrebna sredstva za njihovo doseganje omogočajo določitev prednostnih

programov, ki bodo kar najbolje zadovoljili potrebe družbe in silijo posamezna ministrstva k čim večji učinkovitosti in uspešnosti (Robinson, 2013).

2.1 Proračunske klasifikacije in oblikovanje programov

Izdatki proračuna so lahko razvrščeni po različnih proračunskih klasifikacijah. Na mednarodni ravni Mednarodni monetarni sklad (angl. *International Monetary Fun*d) in OECD zbirata podatke po ekonomski klasifikaciji, ki razvršča izdatke glede na ekonomske kategorije porabe, to so: izdatki za zaposlene, vmesna poraba, subvencije; in po funkcionalni klasifikaciji, ki izdatke razvršča glede na namen: javna uprava, obramba in zaščita, javni red in varnost, gospodarske dejavnosti, varstvo okolja, stanovanjska dejavnost in prostorski razvoj, zdravstvo, rekreacija, kultura in dejavnosti neprofitnih organizacij, izobraževanje, socialna varnost (Eurostat, 2013). Ekonomska klasifikacija narekuje strukturo proračuna po proračunskih kategorijah porabe, ki so osnova za potrjevanje proračuna in omejuje prenos sredstev med različnimi kategorijami, funkcionalna klasifikacija COFOG pa služi mednarodnim primerjavam strukture izdatkov (Kraan, 2007). Funkcionalna klasifikacija COFOG je statistična klasifikacija in ni primerna osnova za programsko klasifikacijo posamezne države, ker ima vsaka država svoje prioritete (Robinson, 2013). Diamond (2006, str. 21) pravi: »Programska klasifikacija predstavlja usmeritve politik, zato je neizogibno specifična za posamezno državo.«

Tradicionalni proračunski sistem, ki temelji na kategorijah porabe in organizacijski strukturi, nima veliko prostora za vprašanja ali so bili s porabljenimi sredstvi cilji doseženi in ali je možno doseči še več pozitivnih učinkov (Castro, 2011). K rezultatom usmerjeni proračun temelji na programski strukturi, merjenju učinkovitosti, kakovosti in uspešnosti posameznih programov, ki se delijo na podprograme, lahko pa tudi na pod-podprograme in aktivnosti (Robinson, 2013). Vsak program ima oblikovane cilje in potrebne aktivnosti, ki lahko vključujejo različne organizacijske enote (de Jong, van Beek, & Posthumus, 2013). V osnovi se koncept k rezultatom usmerjenega proračuna pri oblikovanju programske strukture ne ozira na organizacijsko strukturo (Diamond, 2006). Schick (2007) pravi, da je razlog za neuspeh k rezultatom usmerjenega proračuna ravno v tem, da sta si organizacijska struktura in programska struktura popolnoma različni in da programska struktura ne upošteva organizacije kot osrednje enote za odločanje. Robinson (2013) se strinja, da z vidika upravljanja in izvajanja proračuna ni priporočljivo, da se organizacijska struktura popolnoma razlikuje od programske strukture, saj razporeditev sredstev med programi obenem predstavlja tudi razporeditev med organizacijske enote. Še vedno pa je potrebno ohraniti usmerjenost na rezultate in raje po potrebi prilagoditi organizacijsko strukturo, ki je posledica različnih dogodkov v preteklosti in ni nujno ustrezna (Robinson, 2013). Oblikovanje programov lahko spodbudi reševanje neustrezne organizacijske strukture (Kraan, 2007). Kadar različne organizacijske enote (direktorati) nudijo sorodne izide, je prav, da so združeni v skupen podprogram in kadar ena organizacijska enota nudi različne izide, jo je možno razdeliti v dva podprograma (Robinson, 2013).

Ustrezna definicija programov in drugi elementi t.i. programske hierarhije so ključnega pomena za dober programski sistem proračuna, v katerem so programi in podprogrami osnova za načrtovanje in nadzor. Zato je Robinson (2013) oblikoval devet pravil za oblikovanje programske strukture:

Pravilo 1: Programi in podprogrami naj v največji možni meri temeljijo na rezultatih tako, da združujejo izide s skupnim želenim učinkom.

Pravilo 2: V državah, kjer so sredstva programom dodeljena na podlagi zakona o proračunu, ki ga potrdi parlament, naj bodo programi definirani samo za tiste proizvodne linije, ki so z vidika prioritet države tako pomembne, da vlada in/ali parlament želita centralno določiti sredstva namenjena tem programom in ne prepuščati razporejanja sredstev posameznemu ministrstvu.

Pravilo 3: Programi naj ne bodo oblikovani tako, da bi bilo potrebno med njimi deliti specifične vložke (posamezni zaposleni, službeni avtomobil), razen če računovodski sistem omogoča tekočo razdelitev sredstev med programi in je evidentiranje uporabe teh vložkov za posamezen program smiselno.

Pravilo 4: Organizacijska enota naj se ne deli med različne programe, če ministrstvo ali vlada ne vidi potrebe po načrtovanju in nadzoru nad razporejanjem sredstev med zadevnimi programi in če računovodski sistem ne omogoča tekočega evidentiranja porabe sredstev po programih.

Pravilo 5: Ministrstvo naj oblikuje podporni program, ki vključuje podporne storitve takrat, ko želi med letom ohraniti fleksibilnost pri uporabi teh storitev za različne programe in kadar bi bila delitev z vidika pomembnosti in stroškov nesmiselna.

Pravilo 6: Ministrstva s samo enim programom, ne potrebujejo podpornega programa.

Pravilo 7: Za čim bolj poenostavljen proračunski sistem je sprejemljivo, da ima vsaka organizacijska enota samo en program in podprogram, ter da se po potrebi prilagodi organizacijska struktura.

Pravilo 8: Kadar so pristojnosti med ministrstvi jasno razdeljene, naj program ne zajema več ministrstev.

Pravilo 9: Izogiba naj se večstopenjski programski hierarhiji, priporočljiva pa je dvostopenjska struktura programov in podprogramov.

Programska struktura mora odsevati usmeritve politik in cilje, ki določajo namen posameznih programov (Diamond, 2006). Robinson (2013, str. 7) pravi: »Program, ki temelji na rezultatih, je definiran kot skupina različnih izidov in/ali transfernih plačil, ki imajo skupne želene učinke, in verjetno tudi skupne značilnosti, na primer skupno ciljno skupino.« Običajno je razporeditev sredstev med programi v pristojnosti parlamenta, kar morajo ministrstva spoštovati (Robinson, 2013). Podprogrami predstavljajo bolj razčlenjene skupine izidov znotraj programa, kar je običajno prepodrobno za odločanje v proračunskem procesu in se v večini uporablja pri internem upravljanju (Robinson, 2011). O razporeditvi sredstev med njimi pa ministrstva interno odločajo. Eden od ciljev k

rezultatom usmerjenega proračuna je namreč tudi večja upravljavska svoboda in odgovornost za učinkovito uporabo omejenih resursov, razen če gre za prednostna področja na ravni države. Za ta pa želita vlada ali parlament centralno določiti sredstva, ne pa prepuščati odločitev o tem resornemu ministrstvu (Robinson, 2013).

2.1.1 Strateško načrtovanje

Proračun ni le finančni dokument, ampak je odraz vladnih strateških ciljev in prioritet, ki mora biti usmerjen v prihodnost in izražati srednjeročne obete (Schick, 2014). Prioritete vlade kažejo želeno smer razvoja na posameznih področij in lahko služijo kot izhodišče za oblikovanje verige vrednosti (Kusek & Rist, 2004; Castro, 2011). Izkušnje zadnjih 25 let kažejo, da bo strateško načrtovanje, katerega namen je varovanje in spodbujanje javnega interesa, moralo odigrati pomembnejšo vlogo kot doslej, in preiti v strateško upravljanje z oblikovanjem želenih učinkov in strategij za njihovo doseganje (Poister, 2010). Strategije za doseganje želenih učinkov pa morajo upoštevati omejenost proračunskih sredstev in vzdržnost javnih financ. Vzdržnost javnih financ pomeni sposobnost dolgoročnega ohranjanja javnih financ na verodostojni in uporabni ravni glede na prevladujoče kombinacije porabe in prihodkov politik z upoštevanjem stroškov servisiranja dolga ter bodočih socialno-ekonomskih in okoljskih dejavnikov (OECD, 2013). Iz tega izhaja, da mora biti strateško načrtovanje integrirano v proračunski proces.

Za srednjeročno fiskalno načrtovanje večina držav OECD uporablja srednjeročni finančni okvir izdatkov, ki predpisuje letne zgornje fiskalne omejitve in običajno zajema obdobje treh ali štirih let (OECD, 2013). Spoštovanje fiskalne discipline spodbuja vlado k osredotočanju na spremembe politik bolj, kot k podrobnostim posameznih izdatkov (Schick, 2014). Čeprav ocene prihodkov in izdatkov za večletno obdobje običajno niso zavezujoče, so z vidika srednjeročnega načrtovanja zelo pomembne, saj omogočajo pravočasno diagnosticiranje prihajajočih problemov (Kraan, 2007). Izbira programov v proračunu mora odražati izbiro vlade in parlamenta o tem, kateri učinki so za državo pomembni oziroma katere učinke želijo spremljati. Pri tem pa je potrebno razlikovati med prioritetami vlade, ki običajno zajemajo programe več ministrstev in proračunskimi prednostnimi programi, ki običajno pripadajo enemu ministrstvu. Ti so bolj specifični in so osnova za razporeditev sredstev (Robinson, 2013).

Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna narekuje proračunsko načrtovanje od zgoraj navzdol. Glede na srednjeročne fiskalne cilje in stanje gospodarstva osrednji proračunski organ določi agregatne cilje javnih financ (raven porabe in prihodkov) in znotraj njih tudi sektorske omejitve, ki upoštevajo obstoječe zaveze, politične prioritete in ključne nove pobude (OECD, 2013). Pristop od zgoraj navzdol vladi omogoča oblikovanje prioritet še preden vsak organ predloži svoje potrebe, s čimer so ključne odločitve sprejete že v začetni fazi z možnostjo manjših kasnejših prilagoditev (Schick, 2014). Podrobna razporeditev sredstev je običajno v pristojnosti posameznih ministrstev. Pojavljajo pa se tendence za

omejitve tudi na nižjih ravneh (OECD, 2013). To omogoča, vendar ne zagotavlja, večjo usklajenost med politikami in resursi (Schick, 2014). Pristop od zgoraj navzdol poleg spremembe v zaporedju odločitev zahteva tudi spremembo vlog, pristojnosti in povezav med posameznimi organi (OECD, 2013).

K rezultatom usmerjeni proračun organizacije sili k usmerjanju na rezultate z oblikovanjem ciljev, načrtovanjem in spremljanjem uspešnosti (de Jong, van Beek, & Posthumus, 2013). Na podlagi analiz rezultatov tudi zunanjim deležnikom prikazuje cilje vlade, dosežke in stroške za doseganje teh dosežkov (Chowdhary, 2006). To v proračunu zahteva vzpostavitev povezave s strateškimi prioritetami, dodelitev sredstev za nove strateške pobude in prikaz prispevka posameznih organizacijskih enot (Poister, 2010). Vse to koncept k rezultatom usmerjenega proračuna tudi omogoča. Schick (2014, str. 18) pravi: »Podatki o uspešnosti bi morali biti enostavno razumljivi, morali bi omogočati sledenje rezultatov glede na zastavljene cilje, mednarodne in druge primerjave ter jasno povezavo z vladnimi širšimi strateškimi cilji.«

2.2 Veriga rezultatov

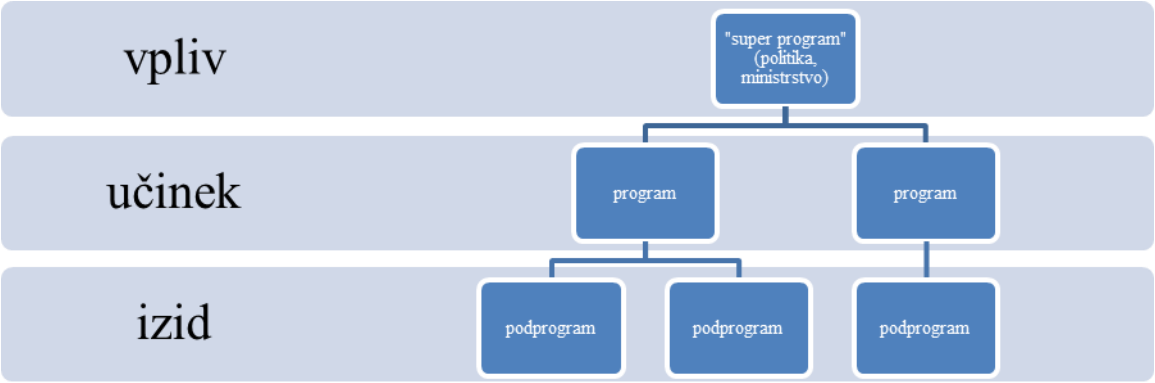
Veriga rezultatov je dobro razvit, standardiziran konceptualni okvir za javni sektor, ki ga poznamo tudi pod imenom logični okvir in jo v proračunu usmerjenem k rezultatom predstavljajo (Robinson, 2013):

- **vložki** (angl. *inputs*), ki zajemajo vse kar je potrebno za proizvodnjo izidov (npr. delo, oprema, stavbe),
- **aktivnosti** (angl. *activities*) so tipi ali kategorije potrebnih delovnih procesov za proizvodnjo in nudenje izidov (npr. zdravstvena nega, vožnja avtobusa),
- **izidi** (angl. *outputs*) so dobrine ali storitve, ki jih javna institucija prinaša zunanjim strankam. (npr. zdravljenje bolnikov, avtobusni prevoz potnikov),
- **učinki** (angl. *intermediate outcomes*) so spremembe, ki so posledica izvajanja programov javnih institucij za posameznike, družbene skupine ali fizično okolje (npr. rešena življenja, manjše onesnaževanje zraka),
- **vplivi** (angl. *high level outcomes* ali *impact*) so učinki na najvišjem nivoju. Med učinki in vplivi gre za logično vzročno posledično povezavo, saj je za doseganje vpliva potrebno najprej doseči učinek. Na primer cilj izobraževanja je boljša izobraženost populacije (učinek), med drugim pa prispeva tudi h gospodarski uspešnosti (vpliv).

Na vsaki ravni se definirajo cilji in predpostavke, to so tveganja in dejavniki, od katerih je odvisno doseganje ciljev (Mosse & Sontheimer, 1996). Robinson (2013) opozarja na razlikovanje med aktivnostmi in izidi: aktivnosti so potrebne za doseganje izidov, izidi pa so storitve neposredno v korist družbe ali drugih javnih institucij. Spremljanje izidov se nanaša operativne cilje ter vključuje merjenje uspešnosti in učinkovitosti v povezavi s stroški (Diamond, 2006). Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna daje resornim

ministrstvom več fleksibilnosti pri razporejanju sredstev, ki lahko s svojim prvovrstnim znanjem o operativnih zadevah najučinkoviteje razporedijo sredstva na svojem področju (OECD, 2013).

Slika 2: Ravni ciljev v programski hierarhiji



Vir: Povzeto in prirejeno po M. Robinson, Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence, 2013.

Učinki predstavljajo želene posledice izidov (Robinson, 2011). Izkušnje kažejo, da je določanje učinkov težja naloga od določanja izidov, ker na učinke lahko vplivajo tudi zunanji, nepredvideni dejavniki (Kraan, 2007). Zato se države v proračunu pogosto osredotočajo na povezave med sredstvi in izidi. Vendar pa učinki povedo več kot izidi, zato je prav, da države iščejo rešitve z iskanjem ustreznih povezav med sredstvi in učinki programov (Robinson, 2011). Programska struktura je lahko orodje za analizo politik le, če izraža povezavo med proračunom in skupnim strateškim načrtovanjem (Diamond, 2006). Z vsakim strateškim ciljem naj bi bil povezan vsaj eden od učinkov in z vsakim učinkom vsaj en izid (Breul, 2007).

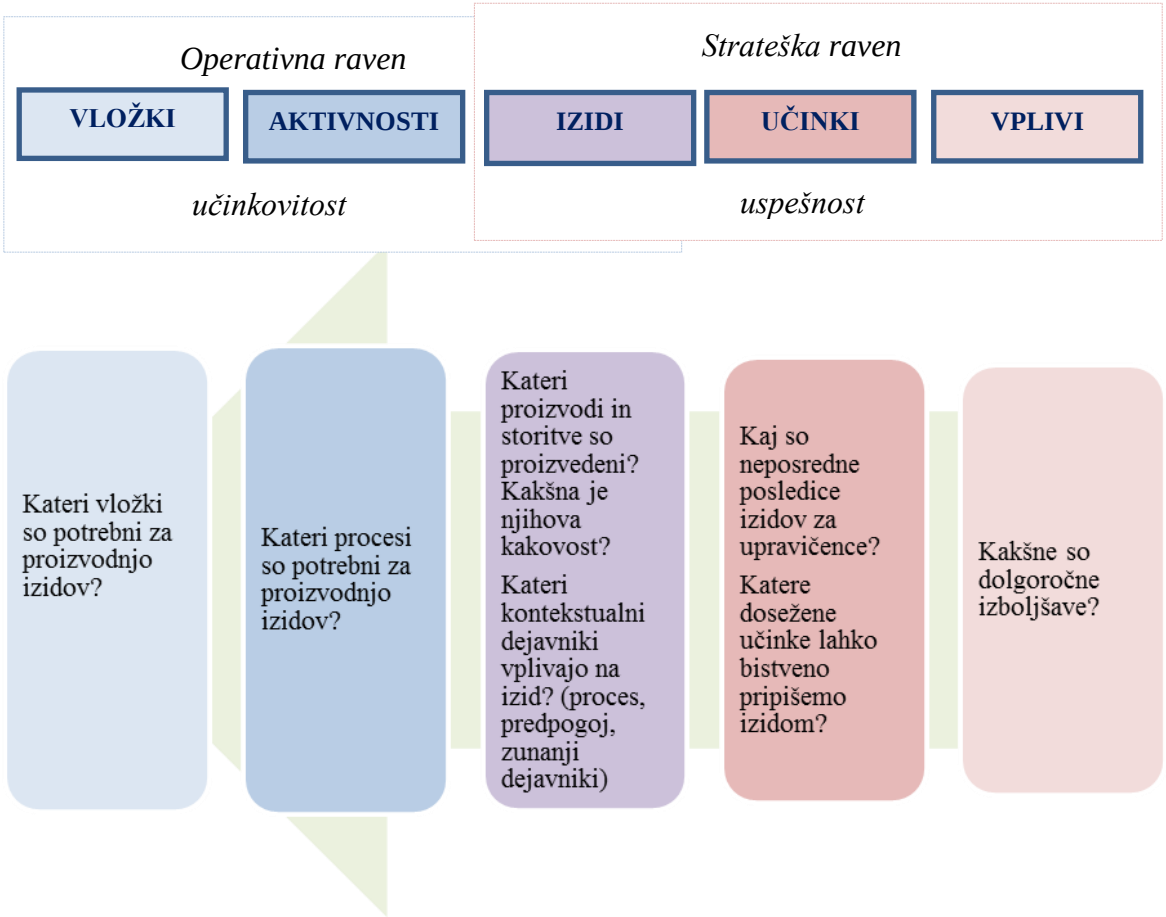
Koristno je prikazati tudi povezavo med učinki programov in vplivi oziroma relevantnimi cilji vlade h katerim naj bi učinki prispevali (Robinson, 2013). Proračunsko načrtovanje od zgoraj navzdol upošteva spremembe političnih in gospodarskih razmer ter vključuje omejevanje posameznih ministrstev tako z vidika sredstev kot tudi usmeritev politik, še preden ti predložijo svoje predloge proračuna (Schick, 2014).

2.3 Merjenje uspešnosti

Merjenje uspešnosti omogoča informiranje državljanov o ekonomičnosti, učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev. Državljanom ne zadošča informacija o višini javne porabe, ampak želijo vedeti, kaj je bilo z javnimi sredstvi doseženo oziroma kako so se porabila, zato je cilj sodobnih proračunskih procesov osredotočanje na rezultate. Castro pravi (2011, str. 2): »Oblikovanje ciljev za vse spremenljivke vključene v razporeditev

sredstev je lahko zelo kompleksno in zahteva veliko časa, vendar je pomembno. Cilji zahtevajo odgovornost vlade in izvajajo zunanji pritisk nad uspešnostjo institucij.« Pomembno je, da proces priprave okvira merjenja uspešnosti poteka v sodelovanju s ključnimi deležniki (Kusek & Rist, 2004).

Slika 3: Merjenje uspešnosti



Vir: Povzeto in prirejeno po OECD, Strengthening Budget Institutions in OECD Countries, Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey, 2013; M. F. Castro, Defining and Using Performance Indicators and Targets in Government M&E Systems, 2011.

Programska struktura neposredno povezuje delo, materialna sredstva in druge potrebne proračunske vložke z rezultati, kar je osnova za merjenje učinkovitosti in uspešnosti porabe javnih sredstev, pri čemer je razporeditev sredstev odvisna od želene ravni posamezne storitve (Grifel, 1993). Uspešnost predpostavlja, da obstajajo standardi, za katere se pričakuje, da jih bodo upravljalci ali institucije dosegli (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010).

Uspešnost merimo s kazalniki uspešnosti na vseh ravneh programske strukture (Slika 3). Kazalniki uspešnosti organizirajo informacije tako, da pojasnjujejo razmerja med vplivi, učinki, izidi in vložki ter pomagajo prepoznati probleme na poti, ki lahko ovirajo doseganje ciljev (Mosse & Sontheimer, 1996). Kažejo spremembo spremenljivke zaradi

intervencije in omogočajo merjenje in spremljanje rezultatov po celotni verigi rezultatov, od vpliva do vložka (Kusek & Rist, 2004; Castro, 2011).

Za odločevalce v proračunskem procesu so najbolj uporabni kazalniki tisti, ki dejansko odražajo rezultate posameznih programov, tj. učinke, ki jih dosegajo in izide, ki prispevajo k tem učinkom. Na podlagi dobre izbire kazalnikov se lahko odločijo, kakšna naj bo raven financiranja posameznih programov, da bodo ti prinašali čim večjo vrednost za družbo. Izkušnje kažejo, da preveč indikatorjev lahko bolj škodi kot koristi (Perrin, 2006). Robinson (2011) priporoča, da se za odločevalske namene izbere le skupina najustreznejših kazalnikov in ne vseh, ki jih ministrstvo uporablja za interne upravljavske namene. Večina držav OECD se osredotoča na merjenje izidov, ki jih je lažje meriti, vendar povedo manj kot učinki ali vplivi (Schick, 2014).

V sodobnem konceptu proračuna so vložki najprej povezani z izidi v smislu produktivnosti in učinkovitosti ali izražanja poštenosti in gospodarnosti pri porabi vložkov, nato pa še z učinki v smislu uspešnosti ali izražanja pomembnosti dosežkov (Diamond, 2006; Aritzi, Castro & Ordonez, 2010; Robinson, 2011). Merjenje vložkov, aktivnosti in izidov se nanaša na nižjo raven rezultatov, ki zadeva notranje upravljanje programov (Castro, 2011). V dvostopenjski programski strukturi gre pri tem za merjenje uspešnosti izvajanja podprogramov, predvsem z vidika učinkovite uporabe vložkov in kakovosti izidov, čemur lahko rečemo operativna raven. Na tej ravni ocenjujemo uspešnost pri doseganju izvedbenih ciljev, pri čemer je potrebno paziti, da cilji ne postanejo aktivnosti ali ukrepi za doseganje ciljev (RSRS, 2010).

Višja raven rezultatov se nanaša na posledice posameznih programov navzven in zajema izide, učinke in vplive (Castro, 2011). Tu gre za strateško raven programske strukture, kjer je pomemben prispevek izidov k učinkom (uspešnost), stroškovna uspešnost doseganja učinkov in tudi prispevek učinkov k skupnim prioritetam vlade. Na ravni učinkov spremljamo uspešnost doseganja specifičnih ciljev posameznega programa, ki predstavljajo jasne, stvarne in k dosežkom usmerjene izjave o tem, kaj se s posameznim programom želi doseči (RSRS, 2010). Učinki so specifični za posamezen program, vplivi pa so širši. So posledica številnih programov in niso specifični za noben posamezen program, na primer višji življenjski standard (Robinson, 2013). Zato posamezna organizacija običajno ne more zagotoviti, da bodo splošni cilji doseženi, lahko pa k temu pripomore (RSRS, 2010).

Oblikovanje okvira merjenja uspešnosti zajema dogovor o učinkih, ki bodo predmet spremljanja in vrednotenja, izbiro kazalnikov, določitev izhodiščnih vrednosti in načrtovanje ciljnih vrednosti (Kusek & Rist, 2004). Pri tem je potrebno razlikovati med: **ciljem**, ki je izjava o tem, kaj želimo doseči; **kazalnikom**, ki predstavlja količinsko vrednost in **ciljno vrednostjo**, ki izrecno določa, kaj in do kdaj bo nekaj doseženo (Robinson, 2011).

2.3.1 Dogovor o učinkih

Oblikovanje ciljev je del procesa sprejemanja odločitev vlade na vseh ravneh (Mosse & Sontheimer, 1996; Kusek & Rist, 2004). Cilji so jasne, stvarne in k učinkom usmerjene izjave o tem, kaj naj bo za ciljne populacije s programom v določenem časovnem obdobju doseženo (RSRS, 2010). Castro (2011) priporoča, da se oblikovanje verige rezultatov na ravni institucije prične z identificiranjem dolgoročnih ciljev ali vplivov, ki kažejo, kaj želi institucija s svojim proračunom doseči in na podlagi katerih se identificirajo učinki in izidi, ki povedo, kaj je naloga posameznih programov ter kakšni so pričakovani rezultati. Pričakovani učinki naj bodo predstavljeni v obliki pozitivne izjave usmerjene k rezultatom, ki vključuje izhodiščno raven, smer, ciljno raven, časovno obdobje in naj zajemajo samo eno področje izboljšav in eno ciljno skupino (Kusek & Rist, 2004; Castro 2011). Učinki so posledica vladne intervencije in jih je potrebno razlikovati od zunanjih dejavnikov, ki so izven nadzora vlade (Robinson, 2011). Izkušnje kažejo, da je težje oblikovanje ciljev kot določanje kazalnikov, saj lahko cilji sprožijo neželene in nepričakovane učinke v procesih in kulturi delovanja (Castro, 2011). Cilji predstavljajo razlog za izvajanje določenega programa s proračunskimi sredstvi in naj bi odgovarjali na vprašanja, kakšen problem je treba rešiti, kaj želimo z delovanjem doseči in kdo so končni uporabniki (RSRS, 2010).

2.3.2 Izbira kazalnikov

Kusek in Rist (2004, str. 65) kazalnike opredeljujeta takole: »Kazalniki so kvantitativne ali kvalitativne spremenljivke, ki zagotavljajo preprosto in zanesljivo sredstvo za merjenje dosežka z upoštevanjem spremembe povezane z intervencijo ali za pomoč pri oceni uspešnosti organizacije proti navedenemu rezultatu.« Vsak cilj mora biti povezan z vsaj enim kazalnikom uspešnosti, ki predstavlja kvalitativni ali kvantitativni pomen programa ali politike in omogoča spremljanje napredka (Castro, 2011).

Drucker (v Castro, 2011) pravi, da morajo biti kazalniki čim bolj »SMART«, to pomeni:

- specifični (angl. *Specific*) – natančno in nedvoumno kažejo na izboljšave,
- merljivi (angl. *Measurable*) – izražajo predmet merjenja in kdaj je cilj dosežen,
- dosegljivi (angl. *Achievable*) – so realistični glede na finančne in druge omejitve,
- relevantni (angl. *Relevant*) – služijo za oceno uspešnosti doseganja ciljev,
- primerljivi v času (angl. Trackable) – so enostavni za potrjevanje ali preverjanje.

Schiavo-Campo (v Kusek & Rist, 2004) poudarja, da je za spremljanje uspešnosti programov pomembno, da so kazalniki »CREAM«, to pomeni:

- jasni, natančni in nedvoumni (angl. *Clear*) – ni nujno, da so kvantitativni,

- relevantni oziroma primerni za spremljanje določenega cilja (angl. *Relevant*) – ne uporabljeni le zato, ker so dosegljivi,
- učinkoviti (angl. *Economic*) – so dosegljivi ob primernih stroških,
- ustrezni (angl. *Adequate*) – sami ali v kombinaciji z drugimi morajo zagotavljati zadovoljivo osnovo za ocenjevanje uspešnosti,
- nadzorovani (angl. *Monitorable*) – so neodvisno pregledani.

Robinson (2011) pa pravi, da morajo biti kazalniki uspešnosti v skladu s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna:

- relevantni – so pomembni za uporabnika (kazalniki internih procesov so npr. nepomembni za parlament in javnost),
- reprezentativni (angl. *Representative*) – omogočajo merjenje prave dimenzije uspešnosti,
- stroškovno učinkoviti (angl. *Cost-effective*) – koristi uporabe kazalnika presegajo stroške zbiranja in potrjevanja,
- primerljivi (angl. *Comparable*) – omogočajo primerjavo med podobnimi institucijami ali v času,
- da so njihovi škodljivi vplivi minimalni (angl. *Perverse effects*) – da ne sprožajo nasprotnih učinkov, kot je zanemarjanje kakovosti ali drugih pomembnih dimenzij, ki se ne odražajo konkretno v kazalniku.

Kadar so kazalniki uporabljeni bolj kot specifična smer spremembe, je primerneje, da so »SPICED«, to pomeni (MDF, 2005):

- subjektivni (angl. *Subjective*) – posamezniki imajo poseben položaj ali izkušnje, ki jim dajejo edinstven vpogled v kritične podatke,
- participatorni (angl. *Partiocipatory*) – kazalnike je potrebno razviti skupaj s tistimi, ki jih lahko najbolje ocenijo,
- pravilno interpretirani (angl. *Interpreted and communicable*) – pojasnjeni tako, da so razumljivi deležnikom,
- preverljivi (angl. *Cross-checked and compared*) – veljavnost se lahko preveri s primerjavo različnih kazalnikov, uporabo različnih informacij, metod in raziskav,
- opolnomočeni (angl. *Empowering*) – omogočajo posameznikom in skupinam kritično razmišljanje o spremenjenih razmerah,
- raznoliki in razčlenjeni (angl. *Diverse and disaggregated*) – omogočajo spremljanje različnih ciljnih skupin, npr. moških in žensk.

»SMART« in »CREAM« pristopa kazalnikov sta si zelo podobna in sta v skladu s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna primerna za merjenje učinkov in izidov. Robinson pa poudarja lastnosti kazalnikov, ki so poleg teh ključni za izvajanje tega

koncepta. Kazalniki, ki so najprimernejši za uporabo v proračunu, so pogosto drugačni od kazalnikov za druge namene (Robinson, 2011). Pristop »SPICED« je bolj primeren za merjenje vplivov in uresničevanje prioritet vlade, ki običajno nakazujejo smer razvoja na širših področjih.

Ločimo tri tipe kazalnikov izidov (Robinson, 2011):

- **Kvantitativne kazalnike**, ki merijo obseg storitve (npr. število izvedenih cepljenj, število otrok vključenih v sedmi razred, število določenih aplikacij).
- **Kazalnike kakovosti**, ki povedo, v kakšni meri storitev dosega želene učinke (povprečen čas čakanja na pregled, povprečen čas potreben za razvoj aplikacije, povprečen odzivni čas gasilcev, stopnja zadovoljstva uporabnikov).
- **Kazalnike učinkovitosti**, ki povedo, ali je bila storitev ustrezne kakovosti zagotovljena z najnižjimi možnimi stroški ali kakšna je delovna produktivnost (stroški na cepljenje, stroški na aplikacijo, stroški za izdajo vizuma, število obdelanih vlog na zaposlenega).

Kvantitativne kazalnike je treba navesti v obliki konkretne številke (število, povprečje, mediana) ali odstotka (odstotek, ki pade v določeno kategorijo učinka; odstotek, ki je nad/pod določeno ciljno vrednostjo) ali oboje, saj absolutno število ne izraža stopnje uspeha, odstotek pa ne obsežnosti uspeha (Hatry v Kusek & Rist, 2004).

Kadar ni možno merjenje uspešnosti s kvantitativnimi kazalniki, se lahko uporabijo kvalitativni kazalniki, kot je spremljanje zadovoljstva uporabnikov (Poister, 2010). Kvalitativni kazalniki kažejo spremembe v procesih, odnosih, prepričanjih, motivih ali vedenju posameznikov in jih je potrebno uporabljati previdno, saj pri upravljanju v javnem sektorju ne gre le za evidentiranje percepcije napredka ampak za dejanski napredek (Kusek & Rist, 2004).

Potrebno se je zavedati, da popolnih kazalnikov ni. Ko podatki niso na voljo, jih ni mogoče pravočasno zagotoviti ali bi bilo njihovo zbiranje predrago, je potrebno uporabiti tudi posredne ali t.i. proxi kazalnike (Castro, 2011). Kusek & Rist (2004, str. 70) o uporabi posrednih kazalnikov pravita: »Bolje je približno pravilno, kot popolnoma narobe.« Kazalniki učinkov predstavljajo značilnosti posameznikov, družbe ali okolja, ki jih želi vlada z intervencijo spremeniti, a pri tem ne razlikujejo med vplivi vladnih intervencij in zunanjimi vplivi, zato je zelo težko oblikovati popolne kazalnike učinka (Robinson, 2011). Neposredno merjenje je pogosto nemogoče v primeru ciljev, ki odražajo kakovost, na primer način vedenja, življenjske pogoje, kakovost upravljanja (MDF, 2005).

Kazalniki imajo omejitve glede natančnosti prikaza uspešnosti, saj je nekatere vidike težko meriti (Castro, 2011). Glavna težava pri oblikovanju kazalnikov je heterogenost javnih storitev (OECD, 2011). Za razvoj dobrih kazalnikov je potrebnih več poizkusov in čez čas se bodo verjetno nekateri opustili in uvedli novi (Kusek & Rist, 2004; Robinson, 2011).

Vendar pa posamezne institucije ciljev in kazalnikov ne smejo spreminjati prehitro in kar tako. Ko pa cilje dosežejo, morajo ohranjati doseženo raven (Castro, 2011). Številne mednarodne razvojne institucije so razvile kazalnike za spremljanje razvojnih ciljev, ki lahko znižajo stroške oblikovanja okvira merjenja in omogočajo mednarodno primerjavo uspešnosti (Robinson, 2011). Vendar se pogosto ne sklicujejo na nacionalne specifične cilje, upravljalci ne čutijo lastništva, ne spodbujajo sodelovanja deležnikov in lahko vodijo do izbire več medsebojno tekmujočih si kazalnikov (Kusek & Rist, 2004).

Kazalniki uspešnosti so najbolj koristni ob strateškem načrtovanju, nadzoru in spremljanju doseganja zastavljenih ciljev ter vrednotenju rezultatov in kakovosti upravljanja (Mosse & Sontheimer, 1996). Vsi kazalniki niso uporabni v proračunskem procesu (Hawkesworth & Klepsvik, 2013). V dvostopenjski programski strukturi, kot jo priporoča Robinson (2013), podprogrami predstavljajo razčlenjene skupine izidov, programi pa so definirani na podlagi učinkov. Podrobna analiza vseh posameznih izidov in njihov prispevek k učinkom je preveč kompleksna za umestitev v proračunske dokumente, je pa v pristojnosti ministrstva, da na podlagi vrednotenja po potrebi predlaga ustrezne reforme, ki bodo prispevale k doseganju želenih ciljev (Kraan, 2007). Večina držav določi programe, oblikuje cilje in spremlja doseganje teh ciljev na ravni programov (Grifel, 1993). Določanje učinkov je težja naloga od določanja izidov, ker na učinke lahko vplivajo tudi zunanji, nepredvideni dejavniki, se pa z njihovo uporabo zmanjša število različnih ciljev, s čimer proračunski dokumenti lahko postanejo bolj osredotočeni in jasni, vendar pa je povezava s sredstvi manj eksplicitna (Kraan, 2007). Robinson (2011) se strinja, da definiranje učinkov ni lahka naloga, vendar povedo več kot izidi, zato zagovarja njihovo uporabo in usmerjanje napora ministrstev v njihovo spremljanje. Kadar učinki še niso merljivi, izidi pa so in je jasno, da pomembno prispevajo k želenim rezultatom, se lahko organizacija najprej osredotoči na merjenje izidov (Poister, 2010). Merjenje izidov spodbuja analizo stroškov na enoto izida (Kraan, 2007). Vendar je stroškovna učinkovitost le eden izmed ciljev javnega sektorja (Miller, Robbins & Keum, 2007). Sodobni koncept k rezultatom usmerjenega proračuna se osredotoča na izide in učinke za državljane ne pa na vložke in interne aktivnosti (Robinson, 2013).

Castro (2011) na podlagi izkušenj držav navaja naslednje dejavnike uspešnega razvoja kazalnikov uspešnosti:

- kontekstualni dejavniki lahko pomembno vplivajo na rezultate, zato so ob kazalnikih potrebna tudi vrednotenja,
- jasno mora biti kdo in zakaj bo uporabljal podatke o uspešnosti, predvsem ali gre za uporabo na operativni ali na strateški ravni,
- izogibati se je potrebno preveč kompleksnemu sistemu merjenja uspešnosti, ni nujno, da sofisticiran tehnološki sistem zagotavlja tehnične standarde kakovosti in dejansko uporabo podatkov,

- stalen nadzor kakovosti kazalnikov in njihov razvoj, ki vključuje formalno pregledovanje kazalnikov, vključevanje kazalnikov v sistem načrtovanja in priprave proračuna, javni dostop do baz podatkov, periodični zunanji nadzor,
- omejitev števila kazalnikov na tiste, ki izražajo prioritete vlade,
- razlikovanje med procesom oblikovanja ciljev in sistemom kazalnikov, ukrepi so odvisni od ciljev in ne od kazalnikov.

2.3.3 Določitev izhodiščnih vrednosti

Brez poznavanja trenutnega stanja ni mogoče načrtovati prihodnosti, zato izhodiščna vrednost predstavlja prvo merjenje kazalnika in mora vključevati naslednje podatke: vir podatkov, metoda zbiranja podatkov, kdo zbira podatke, kako pogosto, kakšni so stroški zbiranja, kdo analizira podatke, kdo poroča in kdo jih uporablja (Kusek & Rist, 2004). Izhodiščne vrednosti so nujne, še posebej, če merimo povečanje ali zmanjšanje neke aktivnosti ali pojava (RSRS, 2010).

2.3.4 Načrtovanje ciljnih vrednosti

Ciljna vrednost predstavlja kvantificirano raven kazalnika, ki ga želi država, družba ali organizacija doseči v določenem času (Kusek & Rist, 2004). Načrtovanje ciljne vrednosti mora temeljiti na kredibilnih bazah podatkov, realistični oceni sredstev in zmogljivosti, dobrem poznavanju politik in programov ter lastništvu internih deležnikov in drugih ključnih akterjev (Castro, 2011).

2.4 Uspešnost in financiranje

Retorika koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna pogosto narekuje uporabo neposredne povezave med rezultati in vložki s tem, ko poudarja, da rezultati lahko vedno usmerjajo razporeditev sredstev (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010). T.i. neposredno k rezultatom usmerjeni proračun zahteva financiranje na podlagi formule, kar pomeni, da je raven sredstev, ki jih prejme institucija rezultat matematične funkcije eksplicitnih spremenljivk (Robinson, 2011). V praksi je to težje dosegljivo in se dejansko uporablja le na nekaterih področjih. To namreč zahteva standardizirane stroške na enoto posameznih izidov (Castro, 2011; Robinson, 2011). Standardizirani stroški na enoto so smiselni le v primeru standardiziranih izidov in kadar je ključ financiranja programa količina izidov, ki je lažje v primeru individualnih storitev na področjih kot so izobraževanje, zdravstvene storitve, socialna varnost, izdajanje dovoljenj in podobno (Kraan, 2007).

Večina vladnih storitev je heterogenih (Robinson, 2011). Številni cilji vlade, kot sta na primer zunanja politika in obramba sploh niso merljivi na podlagi izidov (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010). Pogosto gre za pogojno proizvedene izide in bi bilo nerealno vzpostavljati

strogo povezavo med izidi in sredstvi. Zato Robinson (2011) zagovarja povezovanje med učinki in financiranjem. Ker pa lahko na učinke močno vplivajo zunanji dejavniki, je težko vzpostaviti neposredno povezavo s sredstvi (Robinson, 2011).

Tudi izkušnje držav kažejo, da je relativno enostavno oblikovati kazalnike izidov, vzpostaviti in spremljati cilje, težje pa je razdeliti resurse na osnovi doseženih rezultatov (Schick, 2014). Zastavlja se vprašanje, kaj se zgodi, če rezultati niso doseženi. Več avtorjev meni, da zmanjševanje sredstev za politično pomembne vendar neuspešne programe ni prava rešitev (Miller, Robbins & Keum, 2007; Aritzi, Castro & Ordonez, 2010; Robinson, 2011). Caiden (povzeto po Miller, Robbins & Keum, 2007) opozarja, da neuspešnost pri doseganju ciljev še ne pove, ali naj se ta program ukine ali za boljše rezultate potrebuje več denarja, in ali naj se sredstva v primeru uspešnosti za še boljše rezultate povečajo ali naj se program ukine, ker je dosegel svoj namen.

V tem pogledu je oblika t.i. proračuna na podlagi uspešnosti milejša, saj zahteva le posredno povezavo med vložki in načrtovano uspešnostjo ali doseženimi rezultati. Še vedno pa je povezava kvantitativna (Castro, 2011). Slabi rezultati ne pomenijo nujno zmanjšanja oziroma dobri rezultati zvišanja financiranja (Robinson, 2011). Je pa neuspešnost programa signal, ki opozarja na probleme izvajanja programa in kakovosti storitev (Curristine, 2005). Odločevalci lahko informacije o uspešnosti skupaj z izkušnjami, kvalitativnimi informacijami in političnimi prioritetami uporabijo pri načrtovanju in upravljanju, saj je končni cilj dvig kakovosti in učinkovitosti v skladu s političnimi in družbenimi cilji (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010).

Uporaba podatkov o uspešnosti pri razporejanju sredstev naj bi povzročila financiranje tistih programov in instrumentov politike, ki so uspešnejši z vidika izboljšav ali prihrankov. OECD (2007) je oblikovala splošne smernice za uporabo informacij o uspešnosti v proračunskem procesu, to so:

- vsaka država naj oblikuje svoj pristop k rezultatom usmerjenega proračuna na podlagi političnega in institucionalnega konteksta,
- pomembna sta načrtovanje na ravni vlade in okvir poročanja,
- informacije o uspešnosti naj bodo integrirane v proračunski proces,
- avtomatično povezovanje rezultatov in razporeditev sredstev ni priporočljivo, ker je težko upoštevati vse vzroke za slabše rezultate,
- podatki o izidih in učinkih morajo biti zanesljivi in ažurni,
- presoja informacij o uspešnosti naj bo opravljena neodvisno od pristojnih ministrstev in ob podpori zunanjih izvajalcev,
- osrednjega pomena je podpora političnih in administrativnih voditeljev,
- nujne so ustrezne kompetence in motiviranost javnih uslužbencev in politikov k spremembi obnašanja.

Robinson (2011) navaja tri mehanizme povezovanja uspešnosti in financiranja, ki se pojavljajo v novejših modelih proračunov, katerim je skupno, da silijo javne institucije k izboljšanju uspešnosti in učinkovitosti in se lahko uporabljajo ločeno ali pa skupaj: postavitev ciljev uspešnosti v povezavi s sredstvi, financiranje na podlagi formule in spodbude za financiranje uspešnosti v obliki bonusov ali malusov organizacijam, ki so pri izvajanju programov uspešne ali neuspešne.

Pri postavljanju ciljev uspešnosti v povezavi s sredstvi je potrebno podrobno poznavanje posameznega področja, saj so lahko ciljne vrednosti kazalnikov prelahko ali pretežko dosegljive (Robinson, 2011). Sodobna proračunska teorija spodbuja varčnost, kar zbuja strah pred izgubo sredstev tako v primeru slabih kot tudi dobrih rezultatov (Miller, Robbins & Keum, 2007).

Preprost primer financiranja na podlagi formule je srednjeročno financiranje izobraževanja glede na število vključenih v izobraževanje in stroškov na izobraževanca (na osnovi demografskih projekcij). S formulo, ki temelji na stroških, lahko ocenimo, koliko sredstev je potrebno načrtovati v okviru nekega programa. Ni pa nujno, da nam formula za financiranje pove tudi kaj o uspešnosti. Poleg tega se lahko organizacija preveč osredotoča na dimenzijo uspešnosti, ki se odraža v kazalniku, ostale pa zanemari (Robinson, 2011). Na primer, če je cilj izražen v stroških na enoto, lahko organizacija za zniževanje stroškov žrtvuje kakovost.

Mehanizem bonusov in malusov se običajno uporablja v kombinaciji s financiranjem na podlagi formule, ki temelji na stroških: institucija prejme sredstva na podlagi cene na enoto izida, redkeje tudi učinka, vendar le za dosežene rezultate (Robinson, 2011).

Države članice OECD vidijo v uporabi informacij o uspešnosti številne koristi: večja vladna osredotočenost na rezultate; zagotavljanje boljših informacij o ciljih in prioritetah vlade ter prispevkih različnih programov k tem ciljem; spodbujanje načrtovanja in nudenje podrobnosti o tem, kaj deluje in kaj ne; povečanje transparentnosti na podlagi boljšega informiranja parlamenta in širše javnosti; izboljšanje upravljanja programov in učinkovitosti (OECD, 2007). Podatki o uspešnosti so namreč lahko uporabni tudi, če niso osnova za proračunske odločitve, saj jih dobro upravljane institucije uporabljajo za notranje vodenje aktivnosti, izboljševanje storitev in za preusmerjanje resursov k bolj produktivni uporabi (Schick, 2014).

Kljub temu OECD (2012a) ugotavlja, da večina držav, ki pripravlja nefinančne informacije o uspešnosti, teh ne uporablja v neposredni povezavi s sredstvi v proračunu, redko pri pogajanjih med ministrstvom in osrednjim proračunskim organom ter pri strateškem načrtovanju, a na podlagi ocen uspešnosti resorna ministrstva postajajo bolj odgovorna pri postavljanju ciljev. Izkušnje tudi kažejo, da resorna ministrstva večkrat uporabljajo

informacije o uspešnosti za utemeljevanje povečevanja porabe in manj za zmanjšanje ali odpravo programov (OECD, 2012a).

Pomemben element merjenja uspešnosti so tudi vedno bolj uveljavljena vrednotenja posameznih politik. Ker ministri običajno niso naklonjeni kritičnim ocenam politik v njihovi pristojnosti in interne revizije pogosto niso predstavljene javnosti, se vse pogosteje izvajajo tudi na pobudo neodvisnih institucij, za katere je priporočljivo, da jih ministrstvo pri pripravi proračuna upošteva (Kraan, 2007). Vrednotenja lahko identificirajo programe ali dele programov, ki niso stroškovno učinkoviti, ocenijo možnosti za njihove izboljšave in možne prihranke, presodijo zunanje dejavnike, vzroke za nedoseganje učinkov in podobno (Robinson, 2011). Številne države OECD kot pomoč pri oblikovanju prednostnih programov pripravljajo t.i. preglede porabe (angl. *spending reviews*), ki poleg učinkovitosti in uspešnosti programov ob določenem obsegu sredstev ocenjujejo tudi posledice za izide in učinke v primeru alternativnih obsegov sredstev (Kraan, 2007). Vrednotenja so najbolj uporabna takrat, kadar so povezana s sistematičnimi pregledi porabe (Robinson, 2011).

2.5 Ustvarjanje fiskalnega prostora za nove prioritete

V proračunu usmerjenem k rezultatom so izdatki klasificirani glede na storitve in tip koristi, ki jih te storitve ustvarjajo, kar omogoča izbiro prednostnih programov oziroma koliko sredstev naj se nameni enemu programu glede na drugega (Robinson, 2013). Proračun ima omejeno količino sredstev, ki so v večjem obsegu že dodeljena na podlagi zavezujočih dogovorov, zato se zastavlja vprašanje, kje pridobiti sredstva za financiranje novih prednostnih programov. Kadar ministrstvo želi oblikovati nov prednostni program, ki zahteva dodatna sredstva, ali ukiniti kakšen nepotreben program, je priporočljivo, da to naznani ob začetku priprave proračuna, da se v primeru sprejemljivosti to upošteva že ob postavljanju zgornjih omejitev posameznih ministrstev, sicer bo moralo sredstva poiskati znotraj svoje omejitve (Kraan, 2007).

Eden od ciljev sistema k rezultatom usmerjenega proračuna je ustvarjanje prihrankov. Prihranki so **razporeditveni**, če se zmanjševanje določenih programov in ohranjanje ali povečevanje drugih nanaša na učinkovitejše razporejanje sredstev med pripravo proračuna, ali **operativni**, če gre za zniževanje porabe znotraj programa, ki se nanaša na operativno učinkovitost na ravni organizacije med pripravo in izvajanjem proračuna in je navzven manj vidna (de Jong, van Beek, & Posthumus, 2013). Za upravljalce je pomembno, kaj se z ustvarjenimi prihranki ob koncu proračunskega obdobja zgodi. Tradicionalno se prihranki vrnejo v skupni proračun. Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna pa omogoča, da posamezne institucije lahko prihranke preteklega leta zadržijo in same odločijo, za kaj jih bodo porabile, na primer za plače, izobraževanje, tehnično podporo ali nov program (Miller, Robbins & Keum, 2007). Za stalno osredotočenost na uspešnost so možni tudi avtomatični rezi sredstev posameznih ministrstev za enega ali dva odstotka letno in njihova prerazporeditev na uspešne programe (Hawkesworth & Klepsvik, 2013). Za dolgoročno

ustvarjanje fiskalnega prostora za nove prednostne programe je eden od mehanizmov tudi ta, da se določen delež (npr. 10 odstotkov) pričakovanih prihodkov proračuna v naslednjem letu razporedi na nove programe, ostalo pa na obstoječe programe (Miller, Robbins & Keum, 2007).

Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna v osnovi poudarja usmerjenost v prihodnost in dolgoročno ustvarjanje manevrskega prostora za spreminjanje politik (Schick, 2014). Hawkesworth in Klepsvik (2013) ugotavljata, da pa je manj primeren za zagotavljanje kratkoročne agilnosti, ki v praksi pomeni, da je vlada v času krize sposobna hitro in fleksibilno prerazporediti sredstva z ene prioritete na drugo. Ko so rezi na odhodkovni strani nujni, se države pogosto odločijo za linearno zmanjšanje sredstev v enakih odstotkih vsem ministrstvom, kar je po definiciji nediskriminatorno, vendar običajno slabše od selektivnega pristopa, pri katerem bi se sredstva zmanjšala manj prioritetnim in manj uspešnim programom (Robinson, 2011). Selektivni pristop je možen le na podlagi pripravljenih ocen porabe, ki identificirajo prednostne programe glede na cilje politike in njihovo uspešnost (Hawkesworth & Klepsvik, 2013). Robinson (2011) zagovarja, da je z dobrim sistemom prioritizacije možno doseči bolj vzdržne javne finance.

2.6 Vloge ključnih institucij

Ključni elementi sistema spremljanja uspešnosti po Breulu (2007) so strateško načrtovanje, večja odgovornost in večja upravljavska prožnost. Pristop od zgoraj navzdol poleg spremembe zaporedja odločitev zahteva spremembo vlog, pristojnosti in povezav. Potrebno je močno sodelovanje med osrednjim proračunskim organom in ministrstvi, ki lahko na podlagi svojega prvovrstnega poznavanja operativnih zadev najučinkoviteje razporedijo sredstva na svojem področju, pri tem pa jim osrednji proračunski organ nudi svetovalno in tehnično podporo v zvezi z razumevanjem razvoja programov in projekcij (OECD, 2013). S tem, ko osrednji proračunski organ skrbi za povezavo med proračunom in prioritetami, se lahko ustvarja prostor za prerazporeditev sredstev na nove prioritete in v skladu s stanjem gospodarstva.

Proračun je sestavljen iz štirih faz: oblikovanja skupne fiskalne politike, ki določa glavne cilje za proračunski primanjkljaj, dolg in druge pomembne fiskalne agregate; priprave in potrditve proračuna, ki zajema odločitev vlade o razdelitvi sredstev posameznim institucijam in namenom; izvrševanja proračuna, ki zajema izvajanje načrta porabe, vnos naročil in porabo sredstev; ter računovodstva, revizije in poročanja, ki pokrivajo pripravo računovodskih podatkov o prihodkih in izdatkih, interno in zunanjo revizijo ter pripravo poročil o izvrševanju proračuna (Robinson, 2011).

Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna spreminja vloge, procese, moč in odgovornost posameznih institucij in akterjev v proračunskem procesu. Ključne institucije so: vlada ali predsednik vlade, organ za načrtovanje (ki je lahko tudi znotraj ministrstva za

finance), ministrstvo za finance, posamezni ministri in ministrstva, zakonodajna veja oblasti, zunanja revizija in javnost (The World Bank, 2010).

Jasno razmejitev vlog med oblikovalci politik, upravljalci in izvajalci storitev omogočajo: sprejetje dogovora o uporabi informacij o uspešnosti, večletnih napovedi in fiskalnega okvira pri pripravi proračuna; vzpostavitev formalnih mehanizmov, ki zagotavljajo odgovornost za rezultate ter krepitev finančne pristojnosti in odgovornosti na ravni institucije, ki omogoča učinkovitejše izvajanje in nadzor proračuna (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010). Izguba nadzora principala nad vložki (parlament, finančno ministrstvo) naj bi se nadomestila z večjo odgovornostjo nad aktivnostmi in rezultati posameznih upravljalcev, ki naj bi omogočila izbiro najboljšega načina nudenja javnih storitev (OECD, 2007).

Oblikovanje skupne fiskalne politike se prične s pripravo dolgoročnih fiskalnih projekcij oziroma makroekonomskih ocen (30–50 let), za kar je ena tretjina držav OECD pristojnost prenesla izven ministrstva za finance, vendar znotraj državne uprave, redkeje tudi na zunanje izvajalce (OECD, 2013). Ideja fiskalne politike je v tem, da bi bile v dobrih časih fiskalne omejitve trdnejše in bolj fleksibilne v slabših časih, ko gospodarstvo potrebuje spodbude za rast in nove zaposlitve oziroma, da se ugodne gospodarske čase izkoristi za ustvarjanje odpornosti v težjih časih (Schick, 2014).

Na podlagi fiskalnih projekcij, gospodarskih in političnih razmer ministrstvo za finance pripravi srednjeročni okvir izdatkov, ki določa omejitve na najvišjem nivoju, na nivoju sektorjev, ministrstev ali programov in zajema tri ali štiriletno obdobje ter je lahko fiksen ali pa se letno prilagaja (OECD, 2013). Vlada ali predsednik vlade določi strateške cilje vlade, od ministrov zahteva njihovo doseganje in za to odgovarja zakonodajni veji oblasti in državljanom (The World Bank, 2010). Med predsednikom vlade in ministri se lahko sklenejo tudi sporazumi o uspešnosti (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010).

Pri proračunu od zgoraj-navzdol ministrstvo za finance znotraj letnih agregatnih ciljev javnih financ postavi sektorske omejitve, ki upoštevajo obstoječe zaveze, politične prioritete in ključne nove pobude (OECD, 2013). Povezovanje doseženih rezultatov in financiranja zahteva centraliziran nadzor ciljev in decentralizacijo odločanja o načinu porabe sredstev (Miller, Robbins & Keum, 2007). Ministrstvo za finance usklajuje proračun in se z resornimi ministrstvi pogaja o razporeditvi sredstev, nadzoruje dogovore o uspešnosti in vodi reforme s proračunskega vidika (The World Bank, 2010). Vedno več držav OECD spore v proračunskem procesu rešuje v okviru celotne vlade in ne le pri ministru za finance, kot to velja za tradicionalni koncept proračuna (OECD, 2013). Organ za načrtovanje, ki je lahko tudi znotraj ministrstva za finance, pa na podlagi nacionalnega načrta vodi pogajanja pri oblikovanju ciljev investicijskih programov ter spremlja izvajanje načrta in doseganje ciljev (The World Bank, 2010). Dokazljivi rezultati so ključni tudi pri pogajanjih za potrditev proračuna v parlamentu (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010). Pri

udejanjanju strateških načrtov v praksi je ključno, da pristojni prevzamejo odgovornost za dosego zastavljenih ciljev, zato je koristno, da so poleg ostalih deležnikov aktivno vključeni v proces načrtovanja (Poister, 2010).

Resorna ministrstva so odgovorna za uspešnost svojih programov in pripravo informacij o uspešnosti na podlagi katerih se z ministrstvom za finance pogajajo za proračunska sredstva (The World Bank, 2010). K rezultatom usmerjeni proračun sprošča osrednji nadzor nad vložki, saj temelji na predpostavki, da so vodilni v posamezni organizaciji tisti, ki najbolje vedo, kako doseči cilje politike ali programa (OECD, 2013). Več avtorjev na podlagi analiz reform v posameznih državah meni, da vodilni želijo videti rezultate in ohraniti nadzor nad agregatno porabo, upravljanje programov in izbiro delovnih metod, ki bodo prispevale k doseganju rezultatov, pa so pripravljeni prepustiti nižjim ravnem upravljalcev, ki imajo o tem tudi več znanja (Miller, Robbins & Keum, 2007). Resorno ministrstvo uporablja informacije o uspešnosti tudi pri razvoju sektorskih politik, pri pogajanjih z organom za načrtovanje in pri poročanju zakonodajni veji oblasti (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010). Zakonodajna veja oblasti potrdi proračun glede na cilje uspešnosti in od izvajalcev zahteva njihovo doseganje ter poročanje (The World Bank, 2010).

Pri proračunu, ki je usmerjen k rezultatom, nadzor revizijskih institucij poleg pravilnosti postopkov vključuje tudi nadzor nad doseganjem zastavljenih ciljev. Zunanja revizija ocenjuje učinkovitost in uspešnost vladnih programov skozi revizijo uspešnosti, lahko pa tudi kakovost informacij o uspešnosti (The World Bank, 2010). Vrhovna revizijska institucija mora za to imeti ustrezne pravne podlage, njeni zaposleni pa veščine in kompetence, ki so pogosto bližje poslovnemu svetovanju kot tradicionalni pravno računovodski reviziji (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010).

Proračunski proces ima dve vlogi: znotraj vlade gre za razdelitev resursov in financiranje aktivnosti javnega sektorja, v odnosu med vlado in državljani pa za zadovoljevanje individualnih ali skupinskih interesov ter odgovornosti za izvajanje ukrepov (Schick, 2014).

Fiskalna politika, uspešnost izvajanja programov, stanje gospodarstva in obeti niso samo vladna zadeva dogovorjena za zaprtimi vrati, ampak prinašajo posledice za vse državljane. Prav je, da je javnost seznanjena z namerami politik, oblikovanjem politik in implementacijo ter da ima možnost za učinkovito razpravo, še preden so odločitve sprejete (OECD, 2013). Schick (2014) poudarja, da bi moral imeti parlament aktivnejšo vlogo pri sprejemanju proračunskih odločitev, proračunski dokumenti pa bi morali biti dostopni in primerni za analize ter ustrezno predstavljeni državljanom, organizacijam civilne družbe in drugim deležnikom (Schick, 2014). Na podlagi kakovostnih informacij o uspešnosti lahko javnost nadzoruje kakovost storitev in lobira za dodatna sredstva za zagotavljanje posameznih storitev (The World Bank, 2010). Proračunski proces bi moral biti vključujoč,

participativen in realističen (OECD, 2015b). Ni nujno, da vlada sprejme vse kompromise javnosti, slabo pa je, če imajo dostop do oblikovalcev politik le privilegirane skupine državljanov, kar je praksa v veliko državah (Schick, 2014).

2.7 Transparentnost

Dobre prakse proračunske transparentnosti so razdeljene v tri dele. V prvem delu so osnovni principi proračunskih poročil in njihova vsebina; v drugem so specifična razkritja, ki morajo biti del poročil, to so finančne in nefinančne informacije o uspešnosti; tretji del pa zajema zagotavljanje kakovosti, integritete, uporabnosti poročil za zakonodajno vejo oblasti in civilno družbo (OECD, 2013).

Transparentnost je osrednja nit koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna in je pomembna na različnih ravneh, navznoter in navzven. Prične se že z oblikovanjem dolgoročnih in srednjeročnih scenarijev in njihovo predstavitvijo tako načrtovalcem proračuna kot tudi javnosti. Oblikovalci politik so seznanjeni z javnofinančnimi zmožnostmi znotraj katerih lahko načrtujejo svoje politike. S tem, ko so omejitve znane tudi širši javnosti, so večje možnosti za učinkovitejšo razpravo v fazi priprave proračuna.

Med pripravo proračuna je pomembna transparentnost podatkov in procesov ter doseganje rezultatov v preteklem letu (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010). Proračun je bil dolgo strukturiran tako, da je služil le proračunskim uporabnikom (Schick, 2014). Brez ustreznih informacij o uspešnosti v preteklem obdobju, ki kažejo uspešnost ali neuspešnost posameznih programov, ni možno k rezultatom usmerjeno načrtovanje. Ni nujno, da obrazložitve vsakega programa vsebujejo informacije o uspešnosti, morajo pa biti razumljive ocene stroškov in izidi ali učinki (Kraan, 2007). Informacije o uspešnosti so namreč v pristojnosti posameznih ministrstev in lahko namesto da bi opozarjale na pomanjkljivosti, le podpirajo obstoječo politiko. Spremljanje uspešnosti lahko spodbudi manipuliranje s podatki in zapostavljanje kakovosti zaradi osredotočanja na doseganje zastavljenih ciljnih vrednosti (Robinson, 2011). Zato je pomembna tudi dostopnost podatkov za zunanje institucije ali posameznike, ki želijo analizirati izvajanje posameznih politik in so lahko tudi zelo koristen vir za oblikovalce politik.

Želja po povezovanju sredstev z rezultati izhaja iz prepričanja, da bo javnost s tem, ko bo prepoznala in razumela povezave in bila seznanjena z uspešnostjo pri doseganju ciljev, videla javni sektor kot produktiven, nujen in pomemben del družbe (Miller, Robbins & Keum, 2007). S tem, ko državljani zahtevajo boljše rezultate za »svoj« denar, se potreba po uporabi informacij o uspešnosti v proračunskem procesu stopnjuje (OECD, 2007). Da pa bi proračunska dokumentacija postala predmet aktivne parlamentarne in javne razprave, jo mora razumeti vsak poslanec in državljan (Kraan, 2007). Sodobna tehnologija omogoča razumljivo predstavitev še tako kompleksnih podatkov, zato to ne bi smel biti izgovor,

zakaj so proračunski dokumenti "neprebavljivi" težko berljivi in jih dejansko nihče ne gleda.

Celoten proračunski proces mora biti ustrezno podprt z informacijsko tehnologijo. Med izvajanjem upravljalci namreč potrebujejo tekoče podatke, ob koncu obdobja pa je za pravočasne ocene potrebna hitra predložitev podatkov (Aritzi, Castro & Ordonez, 2010). Zato je nujno, da računovodski sistem omogoča tekoče spremljanje izdatkov na ravni programov in podprogramov (Robinson, 2013).

3 PRIMERJAVA PRORAČUNA SLOVENIJE IN AVSTRIJE

Avstrija in Slovenija sta obe v letu 2000 aktivno pristopili k spremembam proračunskega upravljanja v smeri k rezultatom usmerjenega proračuna. Avstrija je takrat pričela s pilotnim projektom celovite reforme proračuna, katere cilj je bil, ne le izboljšanje krmiljenja proračuna, pač pa tudi večja učinkovitost administracije, vzpostavitev orodja za boljše politične odločitve in večja transparentnost (Steger, 2010). V Sloveniji je bil zaradi prilagajanja proračunskega sistema pravilom EU v letu 1999 sprejet Zakon o javnih financah, ki se je kasneje dopolnjeval (Ur.l. RS, št. 11/11, 14/13, 101/13, 55/15, 96/15, v nadaljevanju ZJF). ZJF se je pričel izvajati leta 2000, zato to leto predstavlja začetek reforme javnih financ s ciljem večje učinkovitosti, gospodarnosti, uspešnosti in preglednosti razpolaganja z javnimi sredstvi (Aristovnik & Seljak, 2009).

3.1 Razvoj institucionalnega okvira

Slovenija je v pripravah na osamosvojitev zasnovala vzpostavitev sistema javnih financ, ki naj bi bil stabilen in primerljiv z državami za razvito demokracijo na podlagi Zakona o financiranju javne porabe (Ur. l. RS, št. 48/90, 34I/91, 30/92, 52/95, 7/93, 43/93, 80/94, 78/97, 79/99, v nadaljevanju ZFJP), ki se je pozneje v skladu s procesom vstopanja v EU vsebinsko nadgrajeval. Z ZFJP je bil vzpostavljen integralni proračun, ki narekuje, da so vsi prejemki in izdatki države ter lokalnih skupnosti zajeti v njihovih proračunih, s čimer sta bili uvedeni temeljni proračunski načeli enotnosti in popolnosti proračuna države in proračunov občin. Pri tem je Slovenija upoštevala alokacijski (zadovoljevanje človeških potreb), distribucijski (zagotavljanje socialne pravičnosti) in stabilizacijski-razvojni (enakomeren in stabilen družbenoekonomski razvoj) vidik razdeljevanja sredstev javnih financ (Cvikl & Korpič - Horvat, 2007).

Leta 1999 je bil sprejet ZJF, ki se je začel uporabljati s prvim januarjem 2000 in predstavlja začetek reforme javnih financ. Z novim zakonom naj bi se izboljšala kakovost načrtovanja prihodkov in odhodkov proračuna. Z uvedbo novih instrumentov javnofinančne politike naj bi se povečala učinkovitost, gospodarnost, uspešnost in preglednost razpolaganja z javnimi sredstvi (Cvikl & Korpič - Horvat, 2007). V naslednjih

letih se je ZJF večkrat spremenil, nekatere njegove določbe pa so prenehale veljati na podlagi sprejema drugih zakonov. V letu 2007 je bila sprejeta Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Ur. l. RS, št. 44/07 in 54/10, v nadaljevanju Uredba), ki je med drugim predvidela oblikovanje enotne evidence in ustrezno metodologijo spremljanja uresničevanja razvojnih politik. Uredba se je pričela izvajati šele v letu 2009, ko se je spremenila programska klasifikacija in pričel razvijati nov pristop priprave proračuna pod vodstvom Službe Vlade RS za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju SVREZ) in Ministrstva za finance Republike Slovenije (v nadaljevanju MF) ter v okviru medresorskih delovnih skupin za razvojno načrtovanje, katerih osnovni cilj je bil uvedba ciljno usmerjenega programskega proračuna (SVREZ, 2011). Delovne skupine so s prihodom nove Vlade v letu 2012 in reorganizacijo ministrstev, s katero je bila SVREZ ukinjena, prenehale delovati.

V okviru EU je bil v novembru 2011 sprejet paket zakonodajnih predlogov petih uredb in direktive, katerih namen je okrepiti fiskalno odgovornost držav članic in okrepiti njihovo ekonomsko upravljanje (Vlada RS, 2016). Slovenija je za namen stabilizacije javnih financ v letu 2013 sprejela Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije (Ur. l. št. 47/13), s katerim se je na ustavni ravni zavezala, da bodo prihodki in izdatki proračunov države srednjeročno uravnoteženi brez zadolževanja, ali pa da bodo prihodki presegali izdatke ter v letu 2015 z dvotretjinsko večino sprejela tudi Zakon o fiskalnem pravilu (Ur. l. št. 55/15), ki podrobneje določa izvedbo.

Za razliko od Slovenije, ki je k razvoju proračunskega upravljanja pristopila s celostnim pristopom na podlagi zakonodajnih sprememb, ki so pričele istočasno veljati za vse proračunske uporabnike, je Avstrija k temu pristopila postopno, na podlagi pilotnega projekta. Avstrija je v ta namen leta 2000 znotraj posameznih ministrstev ustanovila 20 posebnih prilagodljivih služb, ki so lahko v primeru boljših rezultatov od načrtovanih, privarčevana sredstva posameznega proračunskega leta prenesle v naslednje leto (Steger, 2010). Rezultati analize pilotnega projekta s strani OECD, so Avstrijo dodatno spodbudile k nadaljevanju reforme proračuna in iskanju široke politične podpore, ki je temeljila predvsem na vključevanju ključnih deležnikov (Steger, 2012):

- v letu 2004 so ustanovili parlamentarni neformalni odbor za reforme, v katerega so vključili strokovnjake in vse parlamentarne stranke. Deloval je kot platforma za diskusijo med Ministrstvom za finance Republike Avstrije in predstavniki strank o predlogih sprememb zakonodaje,
- v parlamentu so ustanovili Službo za proračun, katere namen je podpora odboru za proračun pri sprejemanju vseh odločitev v zvezi s proračunom in njegovim izvrševanjem,
- Računsko sodišče je kot »prijatelj davkoplačevalcev« sodeloval v neformalnem parlamentarnem oboru za reforme od začetka, nanj je prešla tudi naloga ocenjevanja

doseganja zastavljenih izidov in učinkov, s čimer je pridobilo tudi pravico, da od vsakega ministrstva z vidika proračuna zahteva podrobnejša poročila,
- ciljne skupine kot so znanstveniki, novinarji in tuji strokovnjaki, so pozvali k posredovanju svojih predlogov v skladu s splošnim okvirom predlagane reforme,
- aktivno so vključili uradnike, predvsem v direktoratu za proračun, s katerimi so skupaj iskali najboljše načine za implementacijo.

Vključevanje ključnih deležnikov je pozitivno prispevalo k izvedbi nadaljnjih korakov in sprejemu zakonodajnih okvirov. Decembra 2009 se je pričela izvajati prva stopnja proračunske reforme, ko je Avstrija s širokim konsenzom sprejela novi zakon, po katerem proračun temelji na srednjeročnem okviru izdatkov in pravno zavezujočo zgornjo mejo izdatkov (Steger, 2010). Avstrijski sistem ločuje dve zgornji meji izdatkov. Prva je nominalno določena, izražena v evrih in vključuje skoraj 75 odstotkov izdatkov, druga pa je spremenljiva in se nanaša na izdatke, ki so povezani s poslovnim ciklom, odvisnostjo od davčnih prihodkov, povračili EU in plačili iz zapadlih obveznosti (Schilhan, 2011).

Ministrstva prejmejo sredstva na podlagi teh omejitev, ki se nanašajo tudi na zgornje število zaposlenih na posameznem področju (BMF, 2015b). Srednjeročni okvir izdatkov daje posameznim ministrom več fleksibilnosti in omogoča zadrževanje prihrankov. Vsako ministrstvo si samo postavlja želene cilje, ki se merijo na ravni celostnih proračunov, morebitne prihranke znotraj sprejetega okvira pa lahko prihranijo in potrošijo v naslednjih letih, tudi za druge namene, na primer projekte, ki ob sprejetju srednjeročnega okvirja niso bili predvideni, s čimer vsak postane »svoj finančni minister« (Steger, 2010). K rezultatom usmerjeni proračun se je v času finančne krize dobro izkazal, saj je Ministrstvu za finance kljub številnim pritiskom različnih lobijev uspelo ohraniti proračunsko disciplino (Steger, 2012).

Druga stopnja proračunske reforme se je pričela z januarjem 2013, ko je avstrijski državni svet z ustavnim zakonom soglasno odločil o uveljavitvi novih načel k rezultatom usmerjenega upravljanja, in sicer načela enakosti spolov, preglednosti, učinkovitosti ter resničnega in poštenega prikaza finančnega položaja (BMF, 2015b). Vsako poglavje mora vsebovati vsaj en cilj na temo enakosti spolov in v okviru vsakega celostnega proračuna mora biti ena od primarnih dejavnosti povezana z enakostjo spolov (Steger, 2010).

3.1.1 Postopek priprave in sprejemanja proračuna

V Sloveniji se državni proračun sprejema za dve leti (t+2), postopek priprave in sprejemanja pa se deli na postopek priprave predloga državnega proračuna in postopek obravnave in sprejemanja državnega proračuna v državnem zboru (Priprava proračuna, 2016).

Urad za makroekonomske analize in razvoj vsako leto v marcu in septembru pripravi napoved vseh pomembnejših makroekonomskih agregatov, ki zajemajo obdobje tekočega in naslednjih dveh let (t+2) ter srednjeročni scenarij z upoštevanjem obstoječih ekonomskih politik, ki vključuje napovedi za tekoče leto in naslednja tri leta (t+3) (UMAR, 2016a). Na podlagi ZJF se, kadar je to smiselno, poleg osnovne napovedi pripravi tudi scenarij učinkov večjih predvidenih sprememb ekonomskih politik.

Na podlagi 14. člena ZJF vlada meseca aprila na prvi proračunski seji sprejme proračunski memorandum. Proračunski memorandum temelji na napovedih makroekonomskih gibanj in prikazuje osnovne usmeritve ekonomske in javnofinančne politike; oceno prejemkov in izdatkov državnega in občinskih proračunov ter celotnih bilanc javnega financiranja; predvidene spremembe državnega in občinskega premoženja ter državnega, občinskega in javnega dolga; globalni pregled prevzetih obveznosti za državni proračun, ki terjajo plačilo v prihodnjih letih, in politiko načrta razvojnih programov. Poleg zgornjih omejitev porabe memorandum vključuje tudi pravila proračuna, predstavitev uporabljenih makroekonomskih predpostavk in vladnih prioritet (OECD, 2013).

MF na podlagi sklepov proračunske seje vlade, temeljnih ekonomskih izhodišč in predpostavk pripravi proračunski priročnik, ki vsebuje tudi s strani vlade določen razrez odhodkov po posameznih področjih ter natančnejša navodila in roke za pripravo predlogov finančnih načrtov (Priprava proračuna, 2016). Razrez proračunskih odhodkov po predlagateljih finančnih načrtov za integralna sredstva je zavezujoč in ga lahko MF spremeni le na podlagi posebnih dogovorov (MF, 2016c). Z okvirnim razrezom proračunskih odhodkov za namenska sredstva, EU sredstva in slovensko udeležbo se Vlada le seznani. Kljub temu, da se proračun pripravlja na podlagi programske klasifikacije, je osredotočenost še vedno na ekonomski klasifikaciji, kar ovira nadaljnji razvoj k rezultatom usmerjenega proračuna (OECD, 2012b).

V Sloveniji je z Uredbo predpisana dvostopenjska priprava proračuna od zgoraj navzdol. Prva stopnja je končana, ko vlada na svoji proračunski seji sprejme okvir oziroma razrez proračunskih izdatkov po programski strukturi (do ravni podprogramov) in po predlagateljih finančnih načrtov. V drugi stopnji pa vsak resorni minister postane »svoj finančni minister«, kar pomeni, da mora v okviru omejitev, potrjenih s strani vlade, pripraviti finančni načrt, v katerem bodo upoštevane vse zakonske obveznosti ter da sredstva podrobneje načrtuje za posamezne programske vsebine (MF, 2016c).

Do razreza, to je v prvi stopnji priprave proračuna, je predlagatelj finančnega načrta odgovoren, da so pripravljalci razreza obveščeni o vseh bistvenih načrtovanih in že sprejetih spremembah politik, ki imajo v ozadju pozitivne ali negativne finančne posledice (MF, 2016c).

ZJF predpisuje, da na podlagi proračunskega priročnika neposredni proračunski uporabniki pripravijo predlog svojega finančnega načrta, ki mora vsebovati: predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju; zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi; usklajenost ciljev, strategij in programov z dokumenti dolgoročnega razvojnega načrtovanja in proračunskim memorandumom; izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev; druga pojasnila, ki omogočajo razumevanje predlaganih strategij in programov; ter poročilo o doseženih ciljih, rezultatih strategij in programov s področja neposrednega uporabnika za obdobje prvega polletja tekočega leta.

MF pregleda predloge finančnih načrtov neposrednih uporabnikov in predlaga potrebne uskladitve (ZJF, Ur. l. št. 11/11-uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617). Večina proračunskih sporov se reši pri ministru za finance, saj ima v Sloveniji zelo močno vlogo, v skrajnih primerih lahko dokončno odločitev sprejme vlada (OECD, 2013). Če vlada z neposrednimi uporabniki, ki niso v državni upravi, ne doseže soglasja, odločitev sprejme parlament.

Vlada mora predlog proračuna oziroma sprememb proračuna skupaj s proračunskim memorandumom predložiti Državnemu zboru do 1. oktobra tekočega leta, ta pa ga mora sprejeti v roku, ki omogoča uveljavitev proračuna s 1. januarjem leta, za katero se sprejema proračun, pri čemer morajo morebitni predlogi za povečanje izdatkov obsegati predloge za povečanje prejemkov proračuna ali za zmanjšanje drugih izdatkov v isti višini ter ne smejo biti v breme proračunske rezerve, splošne proračunske rezervacije ali dodatnega zadolževanja (ZJF). Postopek za sprejem proračuna ureja Poslovnik Državnega zbora (Ur. l. RS, št. 92/07 – UPB, 105/10 in 80/13).

MF v juliju pripravi poročilo vladi o izvrševanju proračuna v prvem polletju tekočega leta, ki ga vlada nato predloži Državnemu zboru (ZJF). Ob koncu proračunskega leta neposredni proračunski uporabniki poročajo o izvršitvi proračuna in v ta namen pripravijo zaključni račun proračuna ki upoštevaje strukturo proračuna za preteklo leto prikazuje predvidene in realizirane prihodke in druge prejemke države ter odhodke in druge izdatke države (Zaključni račun, 2016). Zaključni račun se pripravlja na podlagi programske klasifikacije izdatkov državnega proračuna, s čimer je dana podlaga za izvajanje k rezultatom usmerjenega proračuna ter ocenjevanje gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti delovanja kot tudi odgovornosti proračunskih uporabnikov v preteklem letu (MF 2016b). Obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna so strukturirane po proračunskih uporabnikih, poslovna poročila pa vsebujejo opise podprogramov, ukrepov in neposrednih učinkov ter proračunska sredstva do ravni ukrepov. Ko vlada potrdi zaključni račun, ga na podlagi ZJF skupaj s poročili o doseženih ciljih in rezultatih posreduje Državnemu zboru.

Računsko sodišče Republike Slovenije na podlagi Zakona o računskem sodišču (Ur. l. RS,

št. 11/01 in 109/12) vsako leto revidira pravilnost izvršitve državnega proračuna in izvaja posamezne revizije smotrnosti poslovanja programov ministrstev in drugih organizacij javnega sektorja ter ugotovitve objavlja na svojih spletnih straneh.

Pri proračunski reformi v Avstriji ne gre le za uvajanje nekih novih pravil ampak za korenite spremembe v proračunskem procesu in vlog posameznih institucij. Steger (2010) navaja ključne vloge upravljanja k rezultatom usmerjenega proračuna v Avstriji, ki se delijo med:

- resorne ministre, ki so odgovorni za razporeditev sredstev in doseganje rezultatov v okviru svojega ministrstva,
- vodje posameznih administrativnih enot, ki so odgovorni za pripravo in implementacijo v okviru podrobnih proračunov, kjer se na operativni ravni opredelijo cilji ter potrebni finančni in kadrovski viri,
- Ministrstvo za finance, ki postavlja okvir za usmerjeno upravljanje in načrtovanje proračuna,
- Predsednika Vlade, ki je odgovoren za nadzor uspešnosti na zvezni ravni,
- Računsko sodišče, ki je odgovorno za letne računovodske izkaze, revizije, svetovanje vladi in pripravo priporočil na podlagi preteklih revizij na ravni celostnih proračunov.

Proračunsko načrtovanje poteka tudi v Avstriji po principu od zgoraj navzdol. V prvem koraku Ministrstvo za finance vsako leto na podlagi gospodarske napovedi, ki jo pripravlja neodvisni raziskovalni inštitut (Avstrijski inštitut za ekonomske raziskave), dejstev o dejanskem stanju in v skladu z zahtevami EU in nacionalnimi zahtevami, pripravi srednjeročni okvir izdatkov in oblikuje letne proračunske cilje (BMF, 2015a). Zgornje meje izdatkov so na ravni petih rubrik (pravo in varnost; zaposlovanje, socialne službe, zdravje in družina; izobraževanje, raziskave, umetnost in kultura; gospodarske zadeve, infrastruktura in okolje; finančno upravljanje in obresti), poglavij in s tem tudi na ravni ministrstev določene za štiri leta vnaprej (t+4, ko se prvo leto konča, dodajo novo leto), skupaj pa tvorijo skupno zgornjo mejo odhodkov državnega proračuna (Steger, 2011).Vsako ministrstvo prejme proračunske cilje, ki upoštevajo najnižje predvidene prihodke in najvišje možne izdatke, čemur sledijo zelo omejena pogajanja (Schilhan, 2011). Znotraj teh omejitev posamezno ministrstvo načrtuje izvajanje proračuna za eno leto naprej (t+1). Ministrstvo za finance pripravi tudi proračunski memorandum, ki poleg finančnih omejitev vsebuje še navodila za pripravo proračunskih predlogov (OECD, 2013).

Ko vlada potrdi osnutek srednjeročnega okvira, ga posreduje v parlament. Parlament srednjeročni okvir potrdi v mesecu maju, s čimer postane zakonsko zavezujoč, proračun pa se potrdi v decembru (Schilhan, 2011). Avstrija sodi med države s strožjimi omejitvami glede prerazporejanja sredstev v okviru pristojnosti ministrstev, ki so mogoče samo na podlagi odobritve ministrstva za finance (OECD, 2013).

Ključna razlika proračuna Slovenije in Avstrije je v tem, da se zavezujoče meje izdatkov v Sloveniji sprejemajo za dve leti, v Avstriji pa za štiri leta ter da se omejitve v Sloveniji nanašajo na skupno porabo, v Avstriji pa tudi na raven petih rubrik ali področij delovanja. Razlika je tudi v formalni moči parlamenta, ki je po oceni OECD (2013) v Sloveniji med šibkejšimi, medtem ko je v več kot polovici analiziranih držav, vključno z Avstrijo, neomejena.

3.1.2 Klasifikacije proračuna

Proračun Slovenije je strukturiran po institucionalni, ekonomski in programski klasifikaciji (Klasifikacije, 2016). Osnovna struktura državnega proračuna (po kateri se proračun sprejema in objavlja) temelji na ZJF in jo sestavljajo trije deli: splošni del, posebni del in načrt razvojnih programov.

V splošnem delu so po Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017 (Ur. l. RS, št. 96/15, v nadaljevanju ZIPRS) najprej po ekonomski klasifikaciji razvrščeni prejemki in izdatki proračuna do ravni konta. **Ekonomska klasifikacija** pove, za kakšne ekonomske namene se porabljajo proračunska sredstva in je podlaga za enotno proračunsko in računovodsko spremljanje, evidentiranje in planiranje javnofinančnih prihodkov in odhodkov. Določa jo Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava (Ur. l. RS, št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15).

Nato so v posebnem delu finančni načrti neposrednih uporabnikov prikazani po politikah, glavnih programih in podprogramih (ZIPRS, Ur. l. RS, št. 96/15). Odhodki so razvrščeni po institucionalni in programski klasifikaciji. **Institucionalna klasifikacija** pove, kateri proračunski uporabniki porabljajo javnofinančna sredstva. Določeni so s Pravilnikom o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov (Ur. l. RS, št. 46/2003) in se delijo na nevladne, vladne in pravosodne proračunske uporabnike. **Programska klasifikacija** pa kaže, kaj se financira iz proračuna oziroma na katerih področjih država izvaja svoje naloge in programe (Klasifikacije, 2016). Izdatki proračuna so razvrščeni po politikah, programih in podprogramih

Sledi še načrt razvojnih programov, v katerem so po programski strukturi prikazani načrtovani odhodki in izdatki za projekte oz. programe in ukrepe, ki so povezani z izvajanjem nalog, opredeljenih z dokumenti dolgoročnega načrtovanja ali s posebnimi zakoni ali drugimi predpisi (Republika Slovenija, 2016). Izdatki so prikazani po posameznih letih za celovito izvedbo projektov oziroma ukrepov (ZIPRS, Ur. l. RS, št. 96/15).

Proračun Avstrije je pripravljen na podlagi programske in institucionalne klasifikacije (Steger, 2013). V programski klasifikaciji se vsaka izmed petih rubrik deli na poglavja, ki

se naprej delijo na celostne proračune (angl. *global budgets*), ki se nanašajo na določeno področje, ter podrobne proračune, ki se nanašajo na operativno raven z namenom decentralizacije upravljanja (angl. *detail budgets*) in so pripravljeni na podlagi institucionalne klasifikacije (BMF, 2015b).

3.1.2.1 Programska struktura proračuna

Programsko klasifikacijo proračuna Slovenije za leto 2016 sestavlja 24 politik (v Prilogi 1), ki se naprej delijo na 111 programov in 267 podprogramov (Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016). Obrazložitve sledijo hierarhiji ciljev v povezavi s programsko klasifikacijo, v kateri so cilji in kazalniki na različnih ravneh (v Prilogi 2) medsebojno hierarhično povezani (MF, 2016c).

Politike so področja delovanja države in predstavljajo zaokrožene celote glavnih programov s skupnimi **splošnimi cilji** ter na katera so na podlagi Uredbe, upoštevaje delovna področja neposrednih uporabnikov, razvrščeni odhodki ter izdatki v finančnih načrtih neposrednih uporabnikov. Koordinator politike je ministrstvo ali vladna služba, ki ima v okviru politike prevladujoč položaj in odgovarja za splošne cilje na ravni politike, tako da koordinira, spremlja in usmerja delovno skupino posamezne politike (MF, 2016c). Znotraj posamezne politike lahko sodeluje več proračunskih uporabnikov, ki sledijo skupnim ciljem. Koordinator kot predlagatelj finančnega načrta postavlja tudi podrobnejši razrez odhodkov po posameznih programih, podprogramih in skupinah proračunskih postavk, do ravni proračunskih uporabnikov v okviru svoje politike. Znotraj takšne strukture ministrstva in vladne službe odgovarjajo za doseganje vseh ravni ciljev v skladu s svojimi pristojnostmi in področjem dela (MF, 2016c). V obrazložitvah sprejetega proračuna po programski klasifikaciji so na ravni politike navedeni naziv politike, opis politike, splošni cilji politike in vsaj en kazalnik za spremljanje posameznega splošnega cilja.

Na podlagi Uredbe se politike delijo na glavne **programe**, ki predstavljajo ožja področja znotraj politike, ki sledijo skupnim **specifičnim ciljem**. Na ravni programov so navedeni: naziv programa, opis programa, vsaj en specifični cilji programa in vsaj en kazalnik za spremljanje posameznega specifičnega cilja. Pri vsakem specifičnem cilju je navedeno, k kateremu splošnemu cilju prispeva. Vsaka politika vsebuje tudi t.i. **podporni program** z nazivom »Urejanje sistema in podporne dejavnosti«, ki običajno vključuje izvajanje strokovnih in administrativnih nalog vključenih ministrstev, plače, ki jih ni bilo mogoče vsebinsko uvrstiti na druge programe, podporne storitve zunanjih sodelavcev in podobno.

Vsak program se deli na vsaj en **podprogram**, pri katerem je naveden vsaj en **rezultat** podprograma in vsaj en kazalnik za spremljanje rezultata. Pri vsakem rezultatu je navedeno, h kateremu specifičnemu cilju prispeva. Posamezen program ali podprogram lahko vključuje tudi različna ministrstva, ki izvajajo aktivnosti za doseganje skupnih ciljev. Podprogram aktivne politike zaposlovanja vključuje na primer aktivnosti Ministrstva za

delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (v nadaljevanju MDDSZ) in Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport. Podprogrami so podrobneje razdelani glavni programi in predstavljajo zaokroženo celoto vsebinsko komplementarnih dejavnosti, ki prispevajo k doseganju skupnih pričakovanih rezultatov. Podprogrami so predstavljeni po institucionalni klasifikaciji in znotraj nje po programski klasifikaciji, in sicer z: nazivom, opisom, neposrednimi učinki in kazalniki za merjenje neposrednih učinkov ter načrtovanimi in porabljenimi sredstvi na ravni ukrepov. **Neposredni učinki** so takojšnje posledice **ukrepov** in projektov.

Celotni proračun Avstrije je razdeljen na 33 poglavij (v prilogi 3), ki se naprej delijo na 70 celostnih proračunov (1–5 na poglavje) in 365 podrobnih proračunov (BMF, 2016a).

Posamezno **poglavje** je v pristojnosti samo enega ministrstva (Steger, 2011). Na ravni poglavja je definiranih največ **pet prioritetnih ciljev**, med katerimi je vsaj eden na temo enakosti spolov. Ob vsakem cilju je pojasnjeno, zakaj je bil izbran, kako bo dosežen in s katerim kazalnikom se meri uspešnost.

Vsako poglavje se deli na največ pet **celostnih proračunov**, ki se naprej delijo na podrobne proračune. Vsak resor je pristojen za nekaj celostnih proračunov, ki prikazujejo njegovo strukturo proračuna in se uporabljajo pri komuniciranju. **Podrobni proračuni** z vsemi postavkami pa so še vedno dostopni za parlament in javnost, vendar vsebujejo indikativne in ne zakonsko zavezujoče številke (Steger, 2012). Vsak podrobni proračun ima definiranih največ **pet ciljev**, vsak od njih pa vsaj eno primarno dejavnost in kazalnik s ciljno vrednostjo za leto, za katero se sprejema proračun. Cilji in kazalniki so tako definirani le na dveh ravneh: na ravni poglavij in na ravni podrobnih proračunov. Prav tako so tudi finančna sredstva opredeljena na teh dveh ravneh.

Prednost take poenostavitve je v večji fleksibilnosti znotraj resorjev, ki lahko prerazporejajo sredstva znotraj celostnega proračuna, na drugi strani pa tudi v lažji predstavitvi javnosti, saj se namesto podrobnih proračunskih postavk pri komuniciranju lahko uporabljajo t.i. proračunski grozdi.

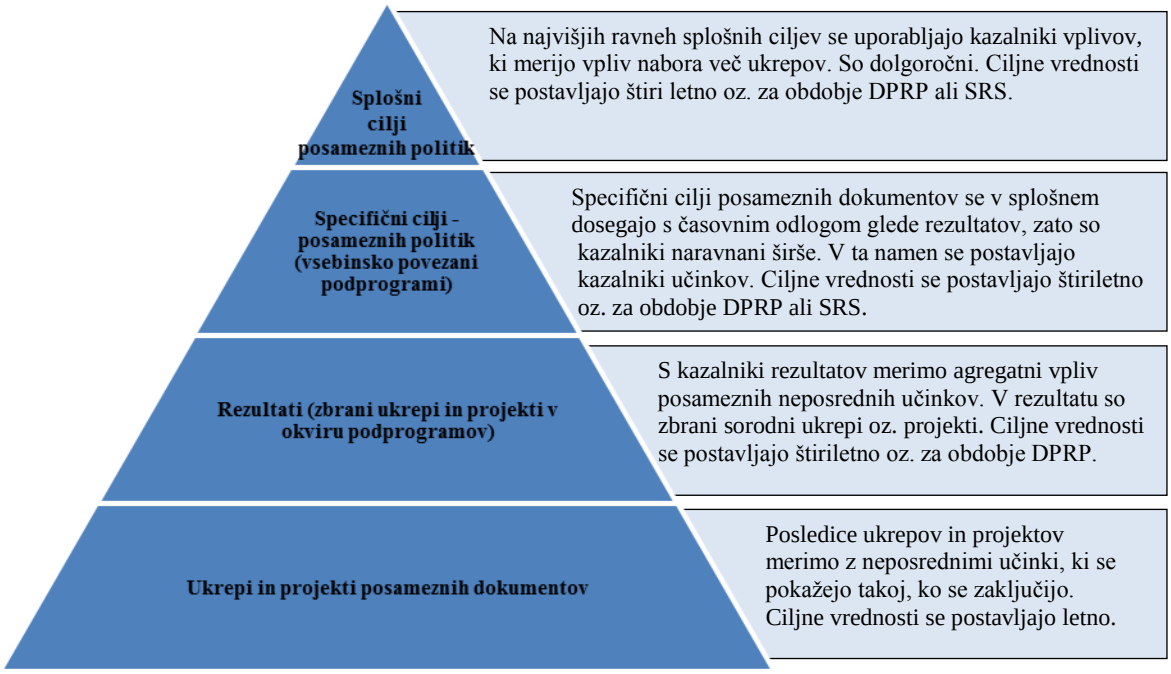
Programski strukturi proračuna Slovenije in Avstrije sta podobni. Ključna razlika je v tem, da je v Avstriji posamezno poglavje lahko v pristojnosti samo enega ministrstva, medtem ko je v Sloveniji prepletanje med ministrstvi možno do ravni podprograma. V Avstriji prihaja do povezovanja med ministrstvi šele na višji hierarhični ravni, kjer so poglavja združena v pet rubrik.

3.1.2.2 Cilji in kazalniki v programski strukturi

Slovenija je v letu 2009 resneje pristopila k pripravi k rezultatom usmerjenega proračuna, ki naj bi poleg nadzorovanja ekonomskih vsebin izdatkov odgovarjal tudi na vprašanje **za**

kaj se izvaja posamezna proračunska aktivnost. Spremembe procesa priprave proračuna sta skupaj pripravljala MF in SVREZ. Razvojno načrtovanje na nacionalni ravni zajema strateške in izvedbene dokumente, ki morajo biti hierarhično usklajeni med seboj, pa tudi z javnofinančnimi možnostmi (SVREZ, 2011). To od proračunskih uporabnikov zahteva opredelitev pričakovanih rezultatov na štirih ravneh. Splošne in specifične cilje ter rezultate ureja predlagatelj finančnega načrta, ki je nosilec politike, v katero navedeni cilji spadajo, operativne cilje na ravni ukrepov in skupin projektov pa ureja proračunski uporabnik (MF, 2016c).

Slika 4: Prikaz hierarhije ciljev in kazalnikov v proračunu Slovenije



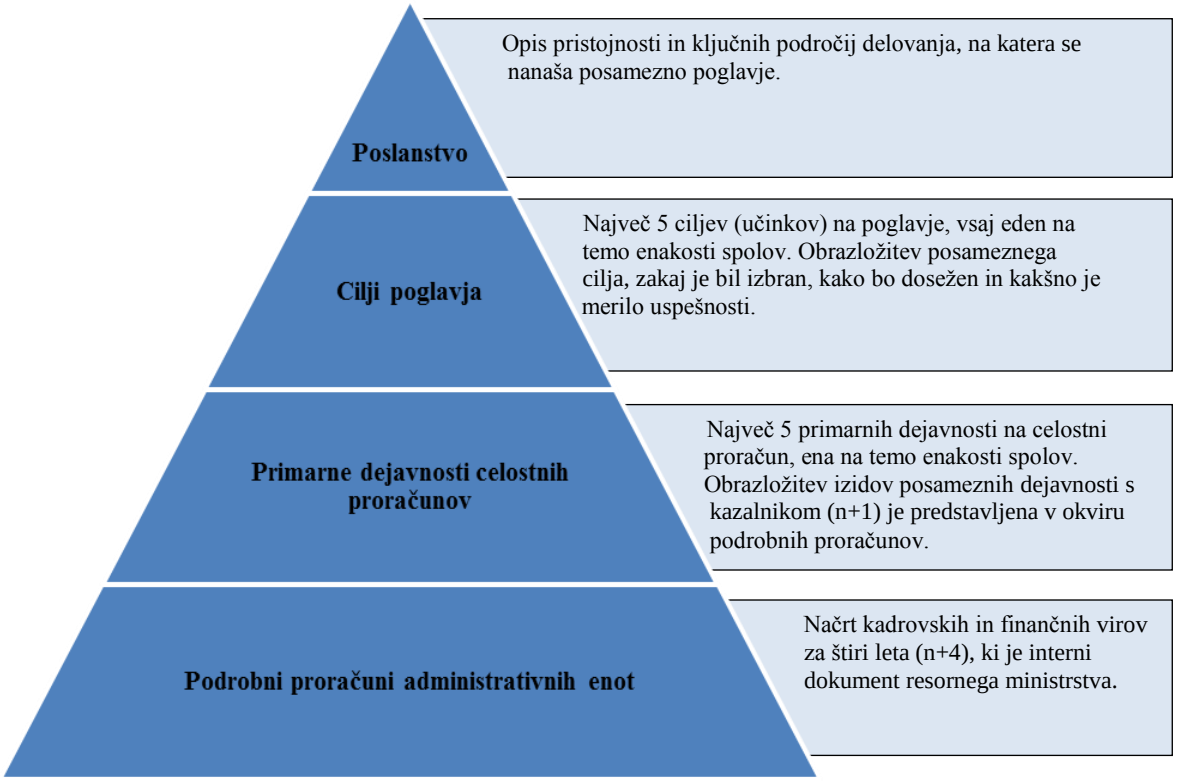
Vir: MF, Navodilo za pripravo zaključnega računa za leto 2015, 2016b, str. 4.

Na ravni upravljanja ministrstev s podprogrami so se v letih 2010 in 2011 pokazale pomembne izboljšave predvsem v zvezi s prenovo načina zbiranja podatkov o ciljih in pokazateljih delovanja, ki je zagotovil, da so bili oblikovani cilji ter pokazatelji delovanja za vse ravni proračunskega načrtovanja, da so bili med seboj povezani ter da so imeli pokazatelji delovanja navedeno izhodiščno, načrtovano in doseženo vrednost delovanja ter časovni okvir (RSRS, 2010, str. 45).

Proračunska reforma v Avstriji je osredotočenost od vložkov preusmerila k vplivom. Na podlagi analiz primerov pri OECD, so v Avstriji sklenili, da mora biti novi sistem preprost (brez prevelike birokracije in se mora osredotočati le na najbolj pomembne vidike), trajnosten (cilji in indikatorji morajo biti konstanti zato, da je mogoče spremljati razvoj skozi daljše časovno obdobje) in pomemben (cilji in indikatorji uspešnosti morajo biti vključeni v letnem proračunskem načrtu) (Steger, 2012). V novem sistemu je javnost

seznanjena z želenimi učinki in aktivnostmi posameznih ministrstev, potrebnimi, da bi te učinke dosegli (BMF, 2015b).

Slika 5: Prikaz hierarhije ciljev in kazalnikov v proračunu Avstrije



Vir: Povzeto in prirejeno po G. Steger, Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules, 2010.

Obrazložitve proračunov Slovenije in Avstrije na podlagi programske strukture z definiranjem ciljev in kazalnikov nudijo jasnejši pogled na to, kaj se financira z javnofinančnimi sredstvi. Pri vsakem kazalniku je navedeno: institucija, ki zagotavlja podatke, enota merjenja, dosežene vrednosti za nazaj in načrtovane ciljne vrednosti. Ključna razlika glede strukture ciljev in kazalnikov med proračunoma Slovenije in Avstrije je v številu hierarhičnih ravni. V avstrijskem proračunu so cilji in kazalniki definirani le na dveh ravneh, medtem ko so v slovenskem proračunu definirani na štirih ravneh.

3.1.3 Povezava med rezultati in odločanjem v proračunskem procesu

Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna zagotavlja izhodišče za utemeljeno proračunsko odločanje (RSRS, 2010). V Sloveniji vsebujejo proračunski dokumenti vse pomembne elemente, ki jih OECD (2013) navaja kot potrebne za transparentnost proračunskega procesa (srednjeročni fiskalni cilji in srednjeročni okvir, prioritete

proračuna, institucionalni razrez in nefinančni cilji programov) razen predlogov sprememb zakonodaje v okviru posameznih politik. Obrazložitve politik v sprejetem proračunu po programski klasifikaciji vsebujejo cilje in kazalnike na treh ravneh programske strukture (splošne cilje na ravni politike, specifične cilje na ravni programov, rezultate na ravni podprogramov) in delitev sredstev do ravni podprogramov. Neposredni učinki, ki prispevajo k posameznim podprogramom, so skupaj s kazalniki sicer pojasnjeni po programski strukturi, vendar znotraj institucionalne strukture oziroma v posebnih prilogah, za vsakega proračunskega uporabnika posebej. Tudi zaključni račun je pripravljen po programski klasifikaciji, pri čemer je poročanje o uresničevanju ciljev po posameznih programskih ravneh deljeno med različnimi vlogami (koordinator politike, kamor spadajo relevantni predlagatelji finančnih načrtov, predlagatelj finančnega načrta, proračunski uporabnik), Obrazložitve posebnega dela zaključnega računa zato najprej sledijo institucionalni klasifikaciji in šele znotraj te tudi programski klasifikaciji. V zaključnem računu posameznega predlagatelja finančnega načrta so opisani posamezni podprogrami in ukrepi s kazalniki neposrednih učinkov, v povezavi s katerimi pa so prikazana tudi načrtovana in realizirana sredstva za leto, za katero se pripravlja zaključni račun.

V fazi priprave proračuna za naslednje leto so na razpolago podatki iz zaključnega računa preteklega leta, ki se nanašajo na neposredne učinke in sredstva. Na razpolago pa ni teh podatkov za tekoče leto, saj polletno poročilo ni pripravljeno na podlagi programske strukture ali institucionalne klasifikacije ampak le na podlagi ekonomske klasifikacije (Vlada RS, 2015).

Na operativni ravni načrtovanja je povezava med rezultati in odločanjem vzpostavljena v tej meri, da v primeru kadar se načrtuje, da določeni cilji ne bodo (v popolnosti) realizirani v opazovanem obdobju ali bodo predčasno realizirani, se temu primerno prilagodi čas trajanja in ciljne vrednosti ter poda spremljajoča pojasnila (MF, 2016c). S tem se upošteva dejstvo, da sprememba pravic porabe za določene ukrepe lahko pomeni spremembe izidov, hkrati pa tudi spodbudo za iskanje bolj gospodarnih in učinkovitih načinov za doseganje zastavljenih ciljev v okviru razpoložljivih pravic porabe, vključno s povezovanjem programskih vsebin (ukrepov, projektov). Če vlada na podlagi vplačanih prejemkov proračuna med tekočim letom oceni, da bodo prihodki za manj kot 3 odstotke nižji glede na načrtovane ali če bodo izdatki za manj kot 3 odstotke višji od načrtovanih v sprejetih proračunih, se na podlagi 11. člena ZIPRS uporabi ukrep proporcionalnega zmanjšanja pravic porabe, pri čemer se ukrepi lahko nanašajo na izdatke za blago in storitve, subvencije, transfere neprofitnim organizacijam in ustanovam, druge tekoče domače transfere, v katerih niso zajeta sredstva za stroške dela, tekoče transfere v tujino oziroma investicijske odhodke ter investicijske transfere.

Na strateški ravni pa institucionalni okvir sicer omogoča povezovanje rezultatov z odločanjem, vendar pa priprava proračuna v Sloveniji žal ne temelji na logičnem okviru oziroma programskih ciljih, zahtevanih rezultatih in zanje potrebnih ukrepih, pač pa je to le

formalnost (Gaspari, 2015). Vzpostavljanje logične sheme delovanja ob pravilnem in doslednem izvajanju omogoča proračunsko transparentnost, ker zagotavlja razumljiv pregled programov ter možnost uravnoteženja programskih aktivnosti in zahtevanih sredstev glede na učinke, ki naj bi jih javni sektor s programi dosegal (RSRS, 2010). V zadnjem aktivnejšem obdobju razvoja k rezultatom usmerjenega proračuna je bila predvidena priprava poročil o učinkovitosti posameznih politik, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti odstopanja od postavljenih ciljev, ter učinkovitost in uspešnost izvedbe (SVREZ, 2011). Celoten proces programskega načrtovanja, izvrševanja, spremljanja in vrednotenja se osredotoča na doseganje rezultatov in stalen napredek v delovanju, ki postaja središče procesa upravljanja (RSRS, 2010). Letna poročila učinkovitosti se trenutno ne pripravljajo, bi pa lahko prispevala k povezovanju med rezultati in odločanjem v proračunskem procesu. Redna poročila bi lahko vsebovala tudi predloge za spremembe programske strukture, ciljev ali kazalnikov, ugotovitve in priporočila morebitnih relevantnih revizij Računskega sodišča, opravljenih analiz zunanjih strokovnjakov, vrednotenj in podobno.

V Avstriji so cilji posameznih poglavij in ključne aktivnosti predmet odločanja v parlamentu in morajo biti vključno z merili uspešnosti jasno obrazloženi. Računsko sodišče daje na podlagi ustreznih revizij poslovanja priporočila za boljšo usmerjenost k rezultatom, na katere se lahko resorna ministrstva odzovejo (BMF, 2016a). Tako priporočila kot odzivi so vključeni v proračunske dokumente. Parlament tako skozi potrjevanje ciljev in aktivnosti določa prioritete ministrstev (BMF, 2015b). Načrt kadrovskih in finančnih virov na ravni podrobnih proračunov je sicer interne narave, vendar je pomemben vir podatkov ob pripravi proračunskih dokumentov (Steger, 2012).

Proračunski sistem v Avstriji vključuje tudi finančne mehanizme za spodbujanje uspešnosti in proračunske discipline (Steger, 2012):

- samostojno upravljanje s prihranki,
- sankcije v primeru zlorab proračunskega zakona (limit za stroške pri katerih je potrebno soglasje Ministrstva za finance se zniža za 50 odstotkov),
- če se nezakonito porabijo sredstva, Ministrstvo za finance ustrezno zmanjša sredstva posameznega proračunskega poglavja,
- v primeru zlorab drugih proračunskih pravil lahko Ministrstvo za finance zmanjša sredstva posameznega proračunskega poglavja do 2 odstotka (in največ za 10 milijonov evrov).

Možnost prenosa prihrankov v naslednje finančno obdobje omogoča kompenzacijo rigidnosti proračunskih postopkov, večjo fleksibilnost in večjo učinkovitost, ker institucij ne spodbuja k nepotrebnemu zapravljanju v decembru ter spodbuja prikaz dejanskih stroškov programov (OECD, 2013).

Pomemben vidik koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna je tudi javnosti omogočiti sodelovanje v razpravi, za kar je osrednjega pomena dostopnost proračunskih dokumentov pravočasno in v ustrezni obliki (Schick, 2014). Z vidika javnosti je sodelovanje v proračunskem procesu v Sloveniji oteženo zaradi različne strukture posameznih dokumentov in razdrobljenosti informacij. Poročila o doseženih ciljih in rezultatih ne omogočajo jasnega, celostnega, uravnoteženega in objektivnega pregleda delovanja ministrstev v okviru podprogramov, zaradi česar ni mogoče ustrezno presojati uspešnosti.

3.2 Analiza proračuna Slovenije skozi sodobna proračunska načela

Skozi sodobna proračunska načela, ki jih je potrdil Svet OECD (2015b) odgovarjam na prvo raziskovalno vprašanje, ki se glasi:

Ali je proračun Republike Slovenije pripravljen v skladu z načeli sodobnega proračunskega upravljanja?

Priprava proračuna v Sloveniji se prične po pristopu od zgoraj navzdol, po katerem MF na podlagi dolgoročnih napovedi, stanja gospodarstva, fiskalnega pravila in drugih pomembnih dejavnikov vnaprej določi srednjeročne fiskalne cilje na agregatni ravni. V naslednjem koraku pa tudi zgornje omejitve po programski strukturi in po predlagateljih finančnih načrtov. S tem sta izpolnjeni **prvi dve načeli** sodobnega proračunskega upravljanja. Izpolnjeno je tudi **deveto načelo**, saj Urad za makroekonomske analize in razvoj pripravlja dolgoročne projekcije, ki upoštevajo načrtovane spremembe v pričakovani življenjski dobi, nižji rodnosti in produktivnosti dela.

Dolgoročno koncept k rezultatom usmerjenega proračuna poleg večje učinkovitosti in uspešnosti pri porabi javnih sredstev predvideva tudi ustvarjanje prihrankov, ki bi jih bilo možno razporediti na nove prioritete oziroma programe. V Sloveniji je proračun še vedno bolj povezan s preteklimi zavezami kot pa trenutnimi prioritetami, še posebej po zadnjem kriznem obdobju. Določanje prioritet je lahko zaradi izkušenj pogosto razumljeno kot obljuba, na katerih področjih se sredstva ne bodo zniževala. Proračun se pripravlja za dve leti (t+2), dejansko pa se sprejema vsako leto (kot rebalans). Kot pravi Gaspari (2015, str. 1): »Pri nas je iz dveletnih državnih proračunov nemogoče jasno razbrati, kaj so strateške razvojne prioritete države in kako se srednjeročno tudi uresničujejo.«

Enoletni proračun ima svoje prednosti, kot so: politična kontrola nad odločitvami, možnost prilagajanja prihodkov in odhodkov kratkoročnim gospodarskim in političnim spremembam ter jasnost vlog in pričakovanj (Schick, 2014). Zato se lahko zdi, da ima večje možnosti za spremembe politike odhodkov. Vendar ravno nasprotno, kratkoročno proračunsko načrtovanje, niti časovno niti finančno, ne nudi manevrskega prostora za spreminjanje politik ali strateško ocenjevanje obstoječih programov (Schick, 2014).

Odločitve sprejete v tekočem finančnem letu se prelijejo v prihodnje proračune in se pogosto napihnejo v vedno večje zaveze porabe.

Schick (2014) meni, da letno proračunsko načrtovanje krepi procikličnе tendence, trošenje višjih prihodkov v času gospodarske rasti in nižanje izdatkov, ko se gospodarstvo krči. Tudi izkušnje v Avstriji kažejo, da daljši proračunski cikel spodbuja preudarno politiko (Steger, 2012). Ocenjujem, da je okvir priprave proračuna v Sloveniji v skladu s **tretjim in četrtim načelom** sodobnega proračunskega upravljanja, vendar trenutne razmere še ne omogočajo celostne implementacije. Smiselno bi bilo razmisliti o pripravi proračuna za tri ali štiriletno obdobje, ki spodbuja bolj strateški pristop načrtovanja.

Fiskalna politika, uspešnost izvajanja programov, stanje gospodarstva in obeti niso samo vladna zadeva dogovorjena za zaprtimi vrati, ampak prinašajo posledice za vse državljane. Koncept k rezultatom usmerjenega proračuna zahteva širšo proračunsko reformo, vključno s procesnimi spremembami, novimi oziroma okrepljenimi vlogami posameznih institucij in sodelovanja javnosti. Če vlada želi učinkovito razpravo v javnosti, morajo biti dokumenti na razpolago pravočasno in v ustrezni obliki (Schick, 2014). Vsak državljan mora imeti omogočeno participacijo v proračunskem procesu in možnost vpliva na javne politike, četudi vlada ne sprejme vseh predlogov. Transparentnost podatkov spodbuja tudi zunanje institucije in zainteresirane posameznike k analizi posameznih politik, ki so lahko pomemben vir pri načrtovanju. Proračunski proces bi moral spodbujati javno razpravo preden so odločitve sprejete in ni prav, da imajo le privilegirane skupine državljanov dostop do oblikovalcev politik, ki je pogosto neformalen (Schick, 2014). V Sloveniji so proračunski dokumenti transparentni in dostopni, s čimer je izpolnjeno **peto načelo**, vendar pa je vloga parlamenta in širše javnosti šibka. V Avstriji je vloga parlamenta močnejša, saj ni omejitev v zvezi z amandmaji na predlog proračuna, poleg tega pa je v parlamentu vzpostavljena tudi specializirana raziskovalna služba za proračun, katere namen je podpora odboru za proračun pri sprejemanju vseh odločitev v zvezi s proračunom in njegovim izvrševanjem (OECD, 2013).

V proračunski proces je v Avstriji aktivno vključena tudi strokovna javnost, posebno vlogo v zvezi revizijami in pripravami priporočil z vidika uspešnosti pa ima tudi računsko sodišče (Steger, 2010). Ocenjujem, da bi morali v Sloveniji bolj spodbujati participacijo državljanov v proračunskem procesu. Javna razprava je dragocena tudi takrat, kadar je malo možnosti za spremembe proračuna, saj je možno, da vlada prilagodi politike v naslednjem proračunu. Menim, da Slovenija ne izpolnjuje dovolj **šestega načela** koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna, zato bi bilo morda potrebno razmisliti tudi o spremembi proračunskih dokumentov v smislu preglednosti tako, da bi postali prijaznejši uporabniku in razumljivi širši javnosti. Predvsem pa bi bilo potrebno vključiti javnost v proračunsko razpravo že ob pripravi predloga proračuna. S tem je povezano tudi **deseto načelo**, ki govori o integriteti, odgovornosti in zaupanju. V Sloveniji je namreč zaupanje v politične voditelje nizko. Verjetno ne bo kakovost proračuna sama po sebi popravila

javnega mnenja in zaupanja, zagotovo pa k temu ne bo prispeval zaprt in morda celo zavajajoč proračunski proces.

Vlada ne more učinkovito uveljaviti omejitev proračunskih agregatov in razporediti sredstev po prioritetah, če pri tem ne upošteva celotnih javnih financ (Schick, 2014). V Sloveniji temelji upravljanje s proračunskimi agregati na ekonomski klasifikaciji, ki vključuje tako državno kot lokalno raven, s čimer delno izpolnjuje **sedmo načelo**. Neizpolnjevanje tega načela se nanaša na programski vidik, saj programski klasifikaciji državnega proračuna in proračunov občin trenutno nista identični (MF, 2015). Strukturi nista tako različni, da jih ne bi bilo možno poenotiti, s čimer bi lahko celostno zajeli javnofinančna sredstva namenjena posameznim programov oziroma ciljem. To bi omogočilo bolj celovito spremljanje učinkovitosti in uspešnosti države pri doseganju želenih ciljev.

Osmo načelo govori o spremljanju uspešnosti, ki naj bi bilo integralni del proračunskega procesa. V Sloveniji opis posameznih programov in podprogramov vključuje tudi cilje in kazalnike za spremljanje doseganja ciljev, vendar se ti podatki redko uporabljajo v pogajanjih o proračunu. Obrazložitve nedoseganja ciljnih vrednosti se pojavijo le takrat, kadar je prišlo do znižanja ciljne vrednosti kazalnikov, pa še to ne vedno z vsemi relevantnimi informacijami. Poročila o uspešnosti, v katerih bi lahko bolj kvalitativno ocenili izvajanje posameznih programov, presojali ali so ti ustrezni ali ne za doseganje zastavljenih ciljev in načrtovali morebitne spremembe, pa niso del proračunskega procesa. Na potrebo po tem opozarja tudi OECD (2012b), saj je brez jasnega razumevanja o porabi javnofinančnih sredstev in koristi od tega, težko določati prioritete politik in programov ter spremljati njihovo izvajanje. Nujno bi torej bilo pričeti s pripravo poročil o uspešnosti, ki bi se nanašala na srednjeročno obdobje. Možnosti za uvedbo je več. Ena od možnosti je, da se priprava poročil določi kot obvezna naloga vseh ministrstev, pri čemer obstaja nevarnost za izkrivljene ocene. S ciljem objektivnih ocen, se lahko to nalogo dodeli eni od institucij znotraj državne uprave ali pa za ta namen vlada izbere zunanje izvajalce.

4 ANALIZA PROGRAMSKE STRUKTURE, CILJEV IN KAZALNIKOV V PRORAČUNIH SLOVENIJE IN AVSTRIJE

Analizo programske strukture, ciljev in kazalnikov analiziram na podlagi Sprejetega proračuna Republike Slovenije za leto 2016, Zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2014 in Predloga proračuna Republike Avstrije za leto 2016, ter pri tem odgovarjam na drugo raziskovalno vprašanje, ki se glasi:

Ali kazalniki v proračunu Republike Slovenije nudijo ustrezno podlago za odločitve?

Prvi del analize, ki temelji na primeru politike Socialna varnost, se osredotoča na pregled ustreznosti programske strukture ter definiranih ciljev in kazalnikov za spremljanje njihove uspešnosti. S pomočjo pravil, ki jih je oblikoval Robinson (2013), ob analizi podajam predloge za izboljšanje programske hierarhije. V tretjem poglavju je analiza proračuna Slovenije temeljila na sodobnih proračunskih načelih in tudi konkretneje na primeru Avstrije, zato je v tem delu, sicer v manj poglobljeni obliki, vključen tudi pregled programske strukture, ciljev in kazalnikov v avstrijskem proračunu.

V drugem delu analize sledi poizkus merjenja uspešnosti podprograma Družinski prejemki in starševska nadomestila na podlagi obstoječih proračunskih dokumentov. Cilji in kazalniki so v programski strukturi proračuna Slovenije hierarhično povezani, pri vsakem cilju je konkretno navedeno k kateremu cilju na višji ravni prispeva. Hierarhična povezava je jasno razvidna tudi v spletni aplikaciji SAPPrA, v kateri se pripravlja proračun (MF, 2016b). Ustreznost kazalnikov kvalitativno ocenjujem na podlagi kriterijev relevantnosti, reprezentativnosti, stroškovne učinkovitosti, primerljivosti in sprožanja nasprotnih učinkov. Na posamezni hierarhični ravni podajam predloge za tak prikaz verige rezultatov in njihovih kazalnikov, ki bi lahko nudili boljše podlage za odločitve.

4.1 Politika Socialna varnost

Politika Socialna varnost je v pristojnosti MDDSZ in se v Sprejetem proračunu Slovenije za leto 2016 deli na devet programov in skupno na 18 podprogramov (v Prilogi 4). Celotna politika se zavzema za en skupni splošni cilj »Zmanjševanje števila materialno ogroženega prebivalstva in povečanje socialne vključenosti«. Kazalniki za merjenje doseganja cilja pa so: stopnja tveganja revščine po prejemanju socialnih transferjev, stopnja materialno prikrajšanih oseb ter sredstva za politiko socialne varnosti iz državnega proračuna v deležu BDP.

Splošni cilj politike Socialna varnost sovpada s socialnim ciljem strategije Evropa 2020, v okviru katerega so se predsedniki držav članic leta 2010 zavezali, da bo do leta 2020 v EU 20 milijonov manj revnih in socialno izključenih (Cilji strategije Evropa 2020, 2011). Slovenija si je pri tem kot nacionalni cilj postavila zmanjšanje števila revnih za 40.000 oseb glede na izhodiščno leto 2008, ko je bilo v Sloveniji 361.000 revnih in socialno izključenih oseb. V letu 2014 je v Sloveniji živelo 410.000 revnih in socialno izključenih oseb (SURS, 2016b), kar pomeni, da se Slovenija od cilja oddaljuje. Tudi zadnja sprejeta Strategija razvoja Slovenije v okviru četrte razvojne prioritete, tj. Moderna socialna država in večja zaposlenost naslavlja modernizacijo sistemov socialne zaščite ter zmanjševanje družbene izključenosti in socialne ogroženosti (UMAR, 2005). Tudi zadnja Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020 (Ur. l. RS, št. 39/2013) kot enega izmed ključnih ciljev razvoja sistema socialnega varstva navaja zmanjševanje tveganja revščine in povečevanje socialne vključenosti socialno ogroženih in ranljivih

skupin prebivalstva. Na podlagi tega lahko ocenimo, da je splošni cilj na tem področju v skladu s cilji in prioritetami vlade.

Na ravni splošnih ciljev se merijo dolgoročne izboljšave ali z drugimi besedami posledice učinkov na prioritete vlade. S pomočjo kazalnikov ugotovimo, ali so doseženi učinki primerni za dosego strateških ciljev države. Prva dva kazalnika sta ustrezna, saj sta relevantna, reprezentativna, stroškovno učinkovita (podatke redno zbira SURS) in primerljiva med državami. Glede na to, da je trend vrednosti kazalnikov v zadnjem obdobju vedno večje tveganje revščine in vedno več materialno prikrajšanih oseb, lahko sklepamo, da izvajanje politike socialne varnosti ne odgovarja dovolj ustrezno na potrebe družbe. Pri tem je potrebno upoštevati tudi zunanje dejavnike, ki prispevajo k poslabševanju vrednosti kazalnikov, kot sta večje število brezposelnih in varčevalni ukrepi države. Če analiza jasno potrjuje povezavo med brezposelnostjo in poslabševanjem materialnega položaja, je potrebno iskati rešitve tudi znotraj politike trga dela, drugače pa razmisliti o spremembah izvajanja politike socialne varnosti. Tretji kazalnik pa se nanaša na vložke potrebne za doseganje ciljev. Tretji kazalnik je bolj kot za spremljanje doseganja ciljev namenjen za predstavo o tem, koliko sredstev proračuna se namenja za to področje in za mednarodno primerjavo. Delež sredstev kaže pomembnost politike v smislu velikosti oziroma obsega sredstev proračuna, ki so za izvajanje politike potrebni. Skozi mednarodno primerjavo deleža sredstev in stopnje tveganja revščine, lahko ugotavljamo tudi učinkovitost socialnih transferjev pri zmanjševanju revščine v Sloveniji glede na druge države ali z drugimi besedami povedano, kam se Slovenija uvršča z vidika uspešnosti izvajanja ukrepov za odpravljanje revščine.

V avstrijskem proračunu se področja, ki jih v Sloveniji pokriva politika Socialne varnosti, delijo med poglavji Socialne zadeve in varstvo potrošnikov, ki je v pristojnosti Ministrstva za delo, socialo in varstvo potrošnikov ter Družine in mladostniki, ki je v pristojnosti Ministrstva za družine in mladino. Poglavje Socialne zadeve in varstvo potrošnikov se deli na štiri celostne proračune (Nadzor in storitve, Nega, Oskrba in odškodnine ter Ukrepe za invalide) in enajst podrobnih proračunov. Poslanstvo poglavja je skrb za tiste, ki potrebujejo posebno oskrbo, pomoč invalidom pri integraciji na trg dela, pomoč tistim, ki jim grozi socialna izključenost ter dostop potrošnikom do sodnega varstva (BMF, 2016b). Poglavje Družine in mladostniki pa se deli na dva celostna proračuna (Sklad za družinske dodatke ter Politike za družine in mladino) in deset podrobnih proračunov. Poslanstvo poglavja je izboljšanje socialnih razmer družin, podpora pri skrbi za otroke in vključevanje mladih v družbene procese (BMF, 2016b). Obe poglavji vsebujeta tudi t.i. podporni program z naslovom Nadzor in storitve.

Avstrijski proračun na ravni posameznega poglavja, ki je primerljiva z ravnjo politik v Sloveniji, zasledujejo največ pet ciljev, ki izražajo učinke (eden od njih na temo enakosti spolov). Vsak cilj pa je utemeljen z obrazložitvijo, zakaj je pomemben, kako bo dosežen,

kako se spremlja in z najmanj enim kazalnikom (BMF, 2016b). Ker so definirani cilji bolj primerljivi s specifičnimi cilji v slovenskem proračunu, jih analiziram v podpoglavju 4.1.2.

4.1.1 Ustreznost programske strukture v Sloveniji

Programi naj bi bili oblikovani tako, da združujejo izide s skupnim želenim učinkom, in imajo lahko tudi druge skupne značilnosti, kot je ciljna skupina (Robinson, 2013). Programi Družinski prejemki in starševska nadomestila, Programi v pomoč družini in Rejništvo se nanašajo na izvajanje družinske politike. Njihovi izidi se nanašajo na različne oblike finančne podpore družinam in socialno vključevanje otrok. Ciljna skupina vseh so otroci, zato menim, da bi bil to lahko en skupen program. Tudi programi Socialne pomoči in nadomestila neposredno upravičencem, Socialno varstvene storitve ter Programi socialnega varstva in izenačevanje možnosti za invalide bi bili lahko združeni v skupen program, saj imajo skupno ciljno skupino, in sicer ranljive skupine prebivalcev, njihovi izidi pa se nanašajo na izplačevanje socialnih transferjev in pomoč pri vključevanju ranljivih skupin.

Program Urejanje sistema in podporne dejavnosti na področju socialne varnosti je podporni program politike Socialna varnost, ki zajema nemoteno delovanje informacijskega sistema izplačil transferjev in obdelavo podatkov, delovanje zdravniških komisij v postopkih po vojni zakonodaji, tiskanje izkaznic po vojni zakonodaji, delovanje invalidskih komisij, zagotavljanje materialnih pogojev za delo in obveščanje javnosti o socialnih pravicah (Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016). Ta program se deli na dva podprograma: Podporne dejavnosti na področju dela, družine ter socialnih zadev in Dejavnost zunanjih izvajalcev na področju socialnega varstva. Iz opisov podprogramov v obrazložitvah posebnega dela je razvidno, da gre v primeru prvega za vzdrževanje informacijskega sistema in računalniške opreme, ki ga uporabljajo tudi centri za socialno delo, stroške zaposlenih na ministrstvu, delo različnih zdravstvenih komisij, financiranje institucij za izvajanje programov politike socialnega varstva, nagrade in priznanja delavcem za izjemne uspehe pri delu na tem področju ter aktivnosti povezane z mednarodnim sodelovanjem. Pri drugem podprogramu pa gre za raziskovalne dejavnosti Inštituta za socialno varstvo in izobraževanja v okviru Socialne zbornice. T.i. podporni programi so namenjeni aktivnostim, ki jih ni mogoče oziroma smiselno razporediti na druge programe. Menim da so v obravnavanem primeru podpornega programa tudi aktivnosti, ki bi jih lahko uvrstili v tiste programe, k ciljem katerih prispevajo. Na primer zaposleni na ministrstvu, ki se ukvarjajo s posameznimi področji ali delo zdravstvenih komisij, ki bi lahko bilo vključeno v program Socialne pomoči in nadomestila neposrednim upravičencem v katerem je zajeto tudi izplačevanje nadomestil za invalidnost. Kadar je določena podporna storitev namenjena samo za doseganje ciljev enega programa je prav, da so stroški izvajanja takih podpornih aktivnosti del tega programa in tudi pri ministrstvu s samo enim programom, ni potrebe po oblikovanju ločenega podpornega programa (Robinson, 2013).

Ocenjujem, da proračun Slovenije ne izpolnjuje popolnoma **prvega pravila** Robinsona, naj programi in podprogrami v največji možni meri temeljijo na rezultatih tako, da združujejo izide s skupnim želenim učinkom, ker preveč temeljijo na organizacijski strukturi posameznih ministrstev. Predvidevam, da je programska struktura razdrobljena zato, ker ministrstva menijo, da bodo tako iz proračuna dobila več sredstev in želijo izpostaviti prav vse delovne naloge. Vendar se je ob tem potrebno zavedati, da parlament potrdi razdelitev sredstev do ravni podprogramov, kar pomeni, da večja razdrobljenost programov zmanjšuje fleksibilnost izvajanja posameznih politik. Poraja se tudi vprašanje, katera so res tista področja, ki jih želita podrobno spremljati vlada ali parlament, kar se nanaša na **drugo** Robinsonovo **pravilo**.

Vsaka politika ima podporni program z vložki, ki jih v trenutnem sistemu ni mogoče razdeliti med programe, s čimer je izpolnjeno **tretje pravilo** o nedeljivosti vložkov in **peto pravilo**, ki zagovarja obstoj podpornih programov z vidika fleksibilnosti. Presoja tega je prepuščena posameznim ministrstvom in je zato lahko zelo različna. Vprašanje pa je, če so v podpornih programih res samo aktivnosti, ki jih ni mogoče uvrstiti v druge programe.

Politika socialne varnosti se izvaja s pomočjo centrov za socialno delo, varstveno delovnih centrov in zavodov za usposabljanje, ki so razporejeni po vsej državi in izvajajo javne službe na različnih področjih. V trenutni programski strukturi so stroški delovanja vseh treh vključeni v program Socialno varstvene storitve, nato pa je za posamezno obliko javne službe definiran posamezen podprogram. Glede na to, da se v centrih za socialno delo poleg socialno varstvenih storitev preko enotne vstopne točke zagotavlja tudi socialno varstvene prejemke, bi bilo morda smiselno stroške delovanja enotne vstopne točke ločiti od stroškov izvajanja storitev različnih oblik socialne pomoči. To je odvisno od tega, ali želijo imeti tisti, ki odločajo, nadzor nad razporeditvijo sredstev s strani organizacijske enote ali ne. O tem govori **četrto pravilo** za oblikovanje ustrezne programske strukture.

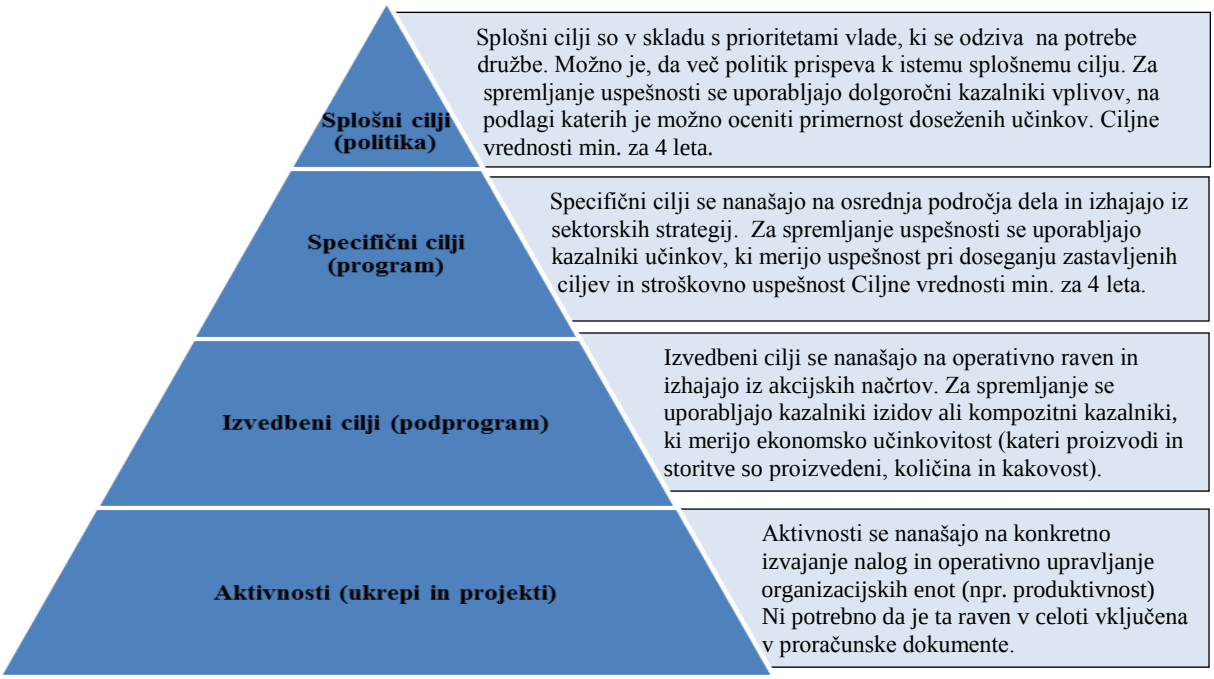
Nobeno ministrstvo nima samo enega programa, zato **šesto pravilo** ni relevantno. **Sedmo pravilo** govori o tem, da ni nujno, da se posamezna organizacijska enota deli na več programov, ki se nanaša na nepotrebno drobljenje programov. Če se posamezne naloge delijo med več programov, ni mogoče celovito spremljati njihove uspešnosti. V okviru politike Socialna varnost se problem deljenja nalog med programe nanaša predvsem na podporni program, ki vključuje aktivnosti za doseganje ciljev drugih programov. Na primer delo zdravniških in invalidskih komisij ali tiskanje izkaznic po vojni zakonodaji.

V programski strukturi slovenskega proračuna lahko posamezen program ali podprogram vključuje tudi različna ministrstva, ki izvajajo aktivnosti za doseganje skupnih ciljev. Kot pravi Schick (2007), to lahko z vidika odločanja otežuje upravljanje. Z vidika koncepta k rezultatom usmerjenega proračuna je bolj kot organizacijska struktura pomembnejše osredotočanje na rezultate (Robinson, 2013). **Osmo pravilo** odsvetuje povezovanje ministrstev znotraj programa, če so pristojnosti med ministrstvi jasno razdeljene, sicer pa je

potrebno razmisliti o spremembi pristojnosti ministrstev. Sama se s tem ne strinjam, saj to spodbuja horizontalno povezovanje, sodelovanje in iskanje sinergij, kar pa tudi z vidika strateškega načrtovanja postaja vedno bolj pomembno. Strinjam pa se, da je potrebno razmisliti o spremembah organizacijske strukture, kadar pristojnosti niso jasno razmejene.

Deveto pravilo priporoča dvostopenjsko strukturo programov in podprogramov. Proračun Slovenije to upošteva, vendar se cilji in kazalniki definirajo na štirih ravneh. Kot problematična ocenjujem predvsem nivo rezultatov in nivo neposrednih učinkov. V rezultatih naj bi bil zajet agregatni vpliv posameznih neposrednih učinkov znotraj programa, ki pa jih običajno ne moremo preprosto seštevati, ampak bi za to potrebovali posebne programske kazalnike, specifične za posamezno področje. Menim, da bi bilo pri nadaljnjem razvoju k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji smiselno poenostaviti nivoje ciljev in kazalnikov.

Slika 6: Predlog hierarhije ciljev in kazalnikov



Ugotavljam, da programska struktura proračuna Slovenije nobenega pravila ne izpolnjuje v celoti. Težave in nerazumevanja, ki se pojavljajo ob prebiranju različnih proračunskih dokumentov so verjetno v nekem obsegu posledica tega, da struktura ni optimalna. Številni avtorji (Kusek & Rist, 2004; Schick, 2007; Diamond, 2006; Castro 2011; Robinson, 2011) pravijo, da uveljavitev k rezultatom usmerjenega proračuna ni enkratni dogodek, ampak je proces, v katerem se na podlagi izkušenj lahko preoblikujejo programi in spreminjajo kazalniki, ki sčasoma postajajo vedno bolj razumljivi in uporabni.

4.1.2 Ustreznost specifičnih ciljev in kazalnikov učinkov

Specifični cilji povedo, kaj je naloga posameznih programov in izražajo srednjeročne cilje politik. Doseganje specifičnih ciljev se meri s kazalniki učinkov, ki se nanašajo na dolgoročnejše posledice ukrepov. Učinki so lahko specifični ali globalni, navadno pa se pokažejo s časovnim zamikom in zajemajo širšo populacijo (RSRS, 2010). Pričakovani učinki naj bodo predstavljeni v obliki pozitivne izjave usmerjene k rezultatom, ki vključuje izhodiščno raven, smer, ciljno raven, časovno obdobje in naj zajemajo samo eno področje izboljšav in eno ciljno skupino (Kusek & Rist, 2004; Castro 2011). Učinki so spremembe, ki so posledica izvajanja programov javnih institucij za posameznike, družbene skupine ali fizično okolje (Robinson, 2011). Definirani morajo biti tako, da čim bolj izražajo intervencijo države in izključujejo čim več zunanjih dejavnikov. Na tej ravni lahko s kazalniki merimo uspešnost pri doseganju ciljev, kar v bistvu pomeni preverjanje kakovosti izidov oziroma ali izidi prispevajo k doseganju učinkov, in stroškovno uspešnost, ki pove, koliko sredstev je potrebnih za doseganje učinkov. Pomemben element doseganja učinkov za ciljno populacijo, ki pogosto ni posebej izpostavljen je, da mora biti cilj uresničen ob najnižjih možnih stroških, ki še zagotavljajo ustrezno kakovost dobrin in storitev (RSRS, 2010).

Program **Urejanje sistema in podporne dejavnosti na področju socialne varnosti** zasleduje tri specifične cilje (v Prilogi 4). Glede na to, da gre za t. i. podporni program, ki v okviru svojih podprogramov ne ustvarja konkretnih izidov za državljane, menim, da bi zadoščal specifični cilj »Učinkovit sistem socialne varnosti«, ki bi ga lahko merili s pomočjo stroškovne uspešnosti, pri čemer merimo dosežene učinke glede na vložke in bi zajemal celotno politiko Socialne varnosti. Na primer stopnja tveganja socialne izključenosti po prejemanju socialnih transferjev glede na vse izplačane socialne transferje ali glede na izdatke za socialno varnost. Tak kazalnik bi lahko za oceno učinkovitosti primerjali med državami in tudi med različnimi časovnimi obdobji. Stroškovna uspešnost pove, kako dobro so bili stroški delovanja prevedeni v želeni dosežek in kateri izbor ukrepov je ob najnižjih stroških najboljši za doseganje želenega dosežka (RSRS, 2010). Cilj bi lahko bolje izrazili, na primer kot »Povečanje učinkovitosti sistema socialne varnosti«. Ostala dva specifična cilja predstavljata aktivnosti potrebne za doseganje učinkovite socialne varnosti.

V okviru programa **Socialne pomoči in nadomestila neposredno upravičencem** doseganje specifičnega cilja »Povečanje aktivnosti posameznikov za zagotavljanje lastne socialne varnosti« merimo s številom zaposljivih prejemnikov denarne socialne pomoči, ki prejemajo dodatek za aktivnost. Kazalnik je sicer relevanten za doseganje cilja, vendar ne izraža stopnje uspeha, zato bi bilo bolje, če bi uspešnost merili v odstotku, t.j. delež prejemnikov dodatka za aktivnost glede na vse zaposljive prejemnike denarne socialne pomoči. Enako velja za kazalnik število dolgotrajnih prejemnikov denarne socialne pomoči, zmožnih za delo, s katerim merimo doseganje cilja »Zmanjšanje števila

dolgotrajnih prejemnikov, zmožnih za delo«, ki bi bil bolje izražen kot delež dolgotrajnih prejemnikov denarne socialne pomoči, ki so se v zadnjem letu zaposlili glede na število dolgotrajnih prejemnikov denarne socialne pomoči, zmožnih za delo.

Delež izplačil transferjev upravičencem, ki je naveden za spremljanje ostalih dveh specifičnih ciljev, ni ustrezen kazalnik na ravni učinkov, saj ta obveznost izhaja iz zakonodaje. Lahko pa bi v okviru takšnih programov zasledovali cilje v smislu učinkovite obravnave vlog in kot kazalnik spremljali potreben čas za odobritev vloge.

Pri programu **Socialno varstvene storitve** bi zadoščal specifični cilj »Vključevanje ranljivih skupin v socialnovarstvene storitve«, povečanje krajevne dostopnosti pa je eden od rezultatov, potrebnih za doseganje tega cilja. Definirani cilji morajo izražati smer razvoja, zato bi ga lahko bolje izrazili, na primer kot »Aktivnejše vključevanje…..«. Število strokovnih sodelavcev socialnovarstvenih storitev je vložek in ne učinek izvajanja programa. Za kazalnik število oseb vključenih v socialnovarstvene storitve pa velja enako kot pri prejšnjem programu, da je relevanten za doseganje specifičnega cilja, vendar ne izraža stopnje uspeha, zato bi bilo bolje, če bi uspešnost merili v odstotku, tj. delež oseb vključenih v socialnovarstvene storitve glede na število oseb, ki se uvrščajo med ranljive skupine. Poleg tega je ob tem kazalniku pojasnjeno, da se je ciljna vrednost za leti 2016 in 2017 znižala na število vključenih oseb v letu 2014. V takih primerih bi bilo potrebno dodatno pojasniti vzroke za tako odločitev.

Specifični cilj **Programa socialnega varstva in izenačevanja možnosti za invalide** »Širjenje mreže večletnih javnih programov in enoletnih razvojnih in eksperimentalnih programov« je skupni rezultat izidov (št. javnih, razvojnih in eksperimentalnih programov). Učinki teh izidov pa se kažejo v vključevanju ranljivih skupin v socialnovarstvene storitve in so zajeti v programu Socialno varstvene storitve. Invalidi so ena od ranljivih skupin, zato bi jih bilo smiselno združiti z prejšnjim programom, ki bi mu lahko dodali specifični cilj »Večja samostojnost in socialna vključenost invalidov«, uspešnost doseganja cilja pa bi namesto s številom vključenih invalidov v programe in številom upravičencev invalidov do drugih pravic merili z deležem vključenih/deležem upravičencev glede na vse registrirane invalide. V okviru tega programa pa bi bilo potrebno definirati še kazalnik, ki bi kazal, ali vključenost invalidov v programe prispeva k njihovi samostojnosti. Če takih podatkov ni na razpolago, bi jih lahko pridobili s pomočjo vprašalnika.

Na kazalnik število rojstev v RS, s katerim naj bi merili doseganje specifičnega cilja »Zagotavljanje materialnih in drugih možnosti, ki spodbudno vplivajo na število rojstev in razvoj družine« v okviru programa **Družinski prejemki in starševska nadomestila**, verjetno vplivajo številni dejavniki, na katere ne vplivajo le dejavnosti v okviru te politike, kot so vključenost mladih na trg dela, zagotavljanje stanovanjskih pogojev za družine, spremenjene življenjske navade mladih. Zato ta kazalnik ocenjujem kot neustrezen.

Kazalnik za ta specifični cilj bi moral kazati, ali pravice iz naslova družinskih prejemkov in starševskih nadomestil uspešno prispevajo k izboljšanju materialnega položaja družin, usklajevanju poklicnega in zasebnega življenja in podobno. Tudi sam specifični cilj bi lahko bolje izrazili, na primer kot »Izboljšanje materialnega položaja družin in še posebej otrok«.

Program **Programi v pomoč družini** zasleduje specifični cilj »Podpora večji socialni vključenosti družin in socialno ogroženim otrokom«. Kazalnik število vključenih socialno ogroženih oseb (staršev, otrok in mladostnikov) v programe nevladnih organizacij, ki jih financira MDDSZ, ne kaže stopnje uspeha ampak rezultat aktivnosti, zato bi bilo bolje, če bi bil izražen v odstotku, tj. delež vključenih socialno ogroženih oseb glede na ocenjeno število socialno ogroženih oseb. Aktivnosti tega programa so tako kot pri prejšnjem namenjene razvoju družin in otrok, le z drugačnimi ukrepi, usmerjenimi na specifično podskupino, zato bi ta dva programa lahko združili.

Program **Rejništvo** zasleduje specifični cilj »Omogočiti otrokom oskrbo v drugi družini v primeru, ko starši za krajši ali daljši čas ne morejo skrbeti za otroka«. Tudi tu kazalnik število otrok, ki se jim omogoči posebno obliko družinskega varstva, ne kaže stopnje uspeha, zato bi ga bilo bolje, če bi doseganje cilja merili v odstotku, tj. delež otrok, ki se jim omogoči posebno obliko družinskega varstva glede na število otrok, ki to potrebujejo. Glede na to, da gre tudi tu za socialno pomoč otrokom, bi ta program lahko združili z zgornjima dvema.

Program **Dolgotrajna oskrba** ima štiri specifične cilje, ki pa so bolj aktivnosti kot pa cilji. Le dva, skupaj s kazalnikom, izražata želene učinke programa. To sta »Zagotoviti ustrezno mrežo za dolgotrajno oskrbo v institucionalnih oblikah« in »Zagotavljanje ustreznih oblik dolgotrajne oskrbe na domu«. Kazalnik, ki meri čakalno dobo za vključitev v institucionalno dolgotrajno oskrbo, je ustrezen. Morda bi bilo koristno dodati še kazalnik, ki bi pokazal, kakšna je pokritost institucionalne oskrbe, na primer število in delež oseb, ki čakajo na vključitev. Kazalnik delež javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo glede na celoto izdatkov za dolgotrajno oskrbo (javni in zasebni) je ustrezen, če je namen vlade nadzor nad deležem javnih izdatkov glede na zasebne. Pri kazalniku delež uporabnikov pomoči na domu, pa ni jasno, za delež česa gre, zato bi bilo potrebno bolj konkretno definirati kazalnik.

Za Program **Varstvo obolelih in bolniška nadomestila**, ki zajema ukrepe povezane z izplačili bolniških nadomestil in plačil odškodnin obolelim in doseganje specifičnega cilja »Zagotovitev socialne varnosti obolelih delavcev«, bi bil namesto kazalnika delež izplačil odškodnin upravičencem primernejši povprečen čas obravnave vloge. Cilj pa bi lahko bil tudi bolj razvojno naravnan, na primer »Učinkovito zagotavljanje…«.

Največja pomanjkljivost analiziranih specifičnih ciljev je v tem, da ne izražajo jasno smeri

razvoja (povečati, zmanjšati, spremeniti,…). Šele z nakazano smerjo razvoja je možno določiti ustrezne kazalnike, obenem pa je želena smer razvoja tudi merilo za kakovost izvajanja programa. Nekaj specifičnih ciljev je neustreznih, ker dejansko predstavljajo izide, ali celo aktivnosti potrebne za doseganje ciljev. Specifični cilji, ki jih ocenjujem kot ustrezne, so merljivi, vendar je v proračunu zelo malo takih kazalnikov, s katerimi bi lahko ocenjevali uspešnost izvajanja programov in ki bi lahko služili kot podpora za odločitve v proračunskem procesu. Z večino kazalnikov ni možno oceniti prispevka izidov k učinkom. Zelo malo jih pove kaj o uspešnosti in še tisti, ki ustrezno naslavljajo cilj, uspešnost izražajo le delno in ne dajejo jasne slike o obsegu problema. Ni potrebno, da na ravni učinkov merimo vse, zadostuje spremljanje tistih področjih, ki so ocenjena kot prioritetna (Robinson, 2011).

Ciljne vrednosti kazalnikov večinoma ostajajo na doseženih ravneh v preteklih letih in delujejo neambiciozno. Res pa je, da tudi sredstva na ravni politike ostajajo na približno enaki ravni. Večkrat so ciljne vrednosti določene celo nižje od doseženih v preteklih letih, ob tem pa obrazložitve predloga proračuna ne vsebujejo pojasnil za take odločitve. Lahko bi sklepali, da se v okviru politike Socialne varnosti ne načrtuje kakšen večji dvig učinkovitosti, kakovosti ali uspešnosti ampak bolj ohranjanje obstoječega stanja. Ciljne vrednosti so postavljene za največ dve leti naprej. Čeprav se v Sloveniji sprejema dvoletni proračun, bi bilo z vidika strateškega načrtovanja koristno ciljne vrednosti načrtovati za daljše obdobje, z upoštevanjem znanih dejavnikov, za katere se predvideva, da bodo vplivali na doseganje ciljev. Iz Navodil za pripravo zaključnega računa izhaja (MF, 2016b), da se ciljne vrednosti kazalnikov specifičnih ciljev postavljajo za štiri leta, vendar se to očitno dosledno ne upošteva.

Raven programov se v Avstriji nanaša na celostne proračune, na ravni katerih ni definiranih ciljev, ima pa vsako poglavje definiranih do pet želenih učinkov, ki izražajo prednostna področja in ni nujno, da ima vsak celostni proračun definiran cilj na tej ravni, poleg tega tudi ni izražene jasne povezave s strateškimi cilji vlade. V nadaljevanju analiziram nekaj izbranih ciljev na ravni učinkov poglavij Socialna varnost in varstvo potrošnikov ter Podpora družinam in mladim.

Celostni program **Nega** zasleduje cilj »Zagotavljanje varstva za ljudi, ki potrebujejo oskrbo in podporo njihovim družinam«, ki se meri s kazalniki: povprečen čas odobritve dodatka za nego, število prejemnikov podpore skrbnikom za vzdrževane osebe, število stalnih prejemnikov podpore za 24 - urno nego in število prejemnikov dodatka za nego iz naslova starševstva. Za prvi kazalnik lahko rečemo, da meri kakovost izvajanja storitve, medtem ko se ostali trije bolj nanašajo na izide.

Ukrepi za invalide zajemajo različne oblike pomoči invalidom pri vstopu na trg dela, s ciljem »Nadalje izboljšati enakost invalidov na vseh področjih življenja, zlasti s poklicnim vključevanjem«, ki se meri z deležem sporazumov v arbitražnem postopku, pri čemer gre

za spremljanje izvajanja nacionalnega akcijskega načrta za ljudi s posebnimi potrebami. Ta kazalnik pa ne pove nič o poklicnem vključevanju invalidov, zato bi bil primernejši kazalnik, ki bi spremljal povečanje zaposlovanja invalidov. Tako kot je to pri cilju iz naslova doseganja **enakosti** med spoloma »Izboljšanje možnosti žensk s posebnimi potrebami za vključitev v socialno zavarovanje iz naslova zaposlenosti«, ki se meri z razliko med deležem žensk v skupnem številu zaposlenih invalidov in deležem žensk v skupnem številu invalidov.

Sklad za družinske dodatke zasleduje cilj »Ravnotežje med ljudmi brez otrok in starši s preživninskimi obveznostmi«, ki se meri z višino sredstev namenjenim družinam in stopnjo rodnosti. Ti kazalniki niso ustrezni, saj ne kažejo socialnega stanja družin. Cilj iz naslova **enakosti** med spoloma je »Lažje usklajevanje družinskega in poklicnega življenja«, ki se meri s kazalniki: stopnja rodnosti, delež očetov prejemnikov dodatka za nego otrok, stopnja zaposlenosti žensk z otroki starimi do 15 let in deležem otrok vključenih v javno varstvo. Ti kazalniki kažejo stopnjo uspeha ukrepov družinske politike na tem področju in so ustrezni.

Ob pregledu kazalnikov v avstrijskem proračunu ugotavljam, da se prav tako kot v slovenskem večkrat nanašajo na izide kot na učinke in da le nekateri omogočajo merjenje uspešnosti izvajanja politike.

4.1.3 Ustreznost rezultatov in njihovih kazalnikov

Rezultati so posledice produkcije proizvodov in storitev, ki vodijo k doseganju želenih dolgoročnih učinkov, vendar to sami po sebi še niso, njihovi kazalniki pa zagotavljajo informacijo o spremembi obnašanja, spremembi kapacitete proizvodnje prejemnikov sredstev in podobno (RSRS, 2010). V programski strukturi slovenskega proračuna se želeni rezultati definirajo na ravni podprogramov in predstavljajo agregate izidov (MF, 2016b).

Programi znotraj politike Socialne varnosti se skupno delijo na 18 podprogramov, pri čemer se vsak program deli na največ štiri podprograme. Vsak podprogram naj bi imel vsaj en rezultat in kazalnik za merjenje rezultata, vendar pri pregledu obrazložitve predloga proračuna ugotavljam, da dva podprograma v okviru te politike nimata navedenega rezultata, niti pripadajočega neposrednega učinka, en rezultat pa nima nobenega kazalnika. Omenjena podprograma pa imata kljub temu v sprejetih proračunih od leta 2013 do vključno 2017 sredstva. To sta Varstvo duševno in telesno prizadetih in Varstvo pravic oseb s težavami v duševnem razvoju. V Zaključnem računu MDDSZ za leto 2014 pa za kar osem rezultatov ni določenih neposrednih učinkov, ki bi prispevali k doseganju teh rezultatov. Aplikacija SAPPrA preko katere se oblikuje predlog proračuna in zaključnega računa zahteva, da ima vsak cilj vzpostavljeno povezavo k cilju na višji hierarhični ravni (MF, 2016c). V obratni smeri pa očitno ne zahteva, da ima vsak cilj tudi pripadajoče cilje

na nižji ravni. Neposredni učinki iz različnih podprogramov lahko prispevajo k skupnemu rezultatu, kar je sicer možno, vendar bi v skladu s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna ta dva podprograma lahko združili v enega. Sedaj pa so nekateri podprogrami brez neposrednih učinkov in rezultatov, »njihovi« neposredni učinki pa so povezani z rezultatom drugega podprograma.

Struktura proračunskih sredstev po posameznih programih je precej neuravnotežena. Več kot polovico sredstev celotne politike gre za izvajanje podprograma Družinski prejemki in starševska nadomestila, kar zaradi širokega kroga upravičencev ne preseneča. Drugi največji podprogram je Denarna socialna pomoč, ki zajema dobro petino sredstev politike, medtem ko osem podprogramov zajema manj kot odstotek. Robinson (2013) sicer pravi, da ni pravil za število in obseg programov in podprogramov. Odsvetuje pa prepodrobno delitev, ki pri vodilnih preusmerja pozornost od izbire prioritet na podrobnosti.

Pri pregledu predvidenih rezultatov v okviru politike Socialna varnost ugotavljam veliko ponavljanja s specifičnimi cilji ali neposrednimi učinki, ponekod gre tudi za interne aktivnosti, na primer učinkovito črpanje iz EKP. Veliko rezultatov ni definiranih tako, da bi jasno izražali smer razvoja. Mogoče pa jo je razbrati na podlagi izbranega kazalnika, čeprav se izbrani kazalniki večinoma nanašajo na merjenje izidov in se pogosto ponovijo s kazalniki neposrednih učinkov. Uspešnost doseganja želenih rezultatov naj bi spremljali srednjeročno. V Navodilih za pripravo zaključnega računa (MF, 2016b) je sicer navedeno, da se kazalniki rezultatov postavljajo za štiriletno obdobje, vendar so v obrazložitvah obravnavane politike navedene ciljne vrednosti le za leto 2016 in ponekod za leto 2017. Kot ugotavljam že pri analizi programske strukture bi bilo zaradi številnih nejasnosti v tem delu morda bolje to raven ciljev in kazalnikov izločiti iz programske hierarhije. Razen če bi na ravni posameznih podprogramov uspeli razviti ustrezne kompozitne kazalnike, ki pokrivajo različne dimenzije posameznih podprogramov (Aristovnik & Seljak, 2009). Ob uvajanju sprememb proračunskega procesa v letu 2009 in 2010 je bilo to zavedanje prisotno, zato se je kot prehodna faza razvoja na tej ravni predvidevalo spremljanje programskih kazalnikov (SVREZ, 2011).

Obrazložitve politik predloga proračuna vsebujejo opis, cilje in kazalnike na ravni politike in programov, na ravni podprogramov pa le cilje in kazalnike. Opisi podprogramov pa so zajeti v obrazložitvah posebnega dela proračuna, kjer so opredeljeni tudi neposredni učinki, kazalniki in sredstva do ravni ukrepov. Z vidika celovitosti informacij bi bilo smiselno v obrazložitev sprejetega proračuna vključiti tudi opise podprogramov in v istem dokumentu prikazati tudi sredstva za posamezne programe in podprograme, ki so sedaj v posebni tabeli.

V avstrijskem proračunu so na ravni podprogramov oblikovani podrobni proračuni in v okviru teh je predvideno spremljanje izidov. Vsak podrobni proračun ima svoj naziv, definirane cilje, primarne dejavnosti (največ pet in ena od njih na temo enakosti spolov),

vsaj en kazalnik na dejavnost s ciljno vrednostjo za leto, za katero se sprejema proračun in pogoj oziroma izhodišče za izvedbo dejavnosti. Ker so definirani cilji bolj primerljivi z neposrednimi učinki v slovenskem proračunu, jih analiziram v podpoglavju 4.1.4.

4.1.4 Ustreznost neposrednih učinkov in kazalnikov izidov

Neposredni učinki so takojšnje posledice ukrepov in projektov (MF, 2016b). V verigi rezultatov se na tej ravni spremljajo izidi, to so dobrine ali storitve, ki jih javna institucija prinaša zunanjim strankam in jih je potrebno razlikovati od aktivnosti (Robinson, 2013). Gre za operativno raven, pri kateri je merjenje uspešnosti osredotočeno na ekonomsko učinkovitost. Pri merjenju učinkovitosti je pomembno vprašanje, ali lahko enak izid dosežemo tudi z manj vložki in obratno, ali lahko z enakim obsegom vložkov dosežemo boljši izid (RSRS, 2010). S kazalniki izidov merimo, kateri proizvodi in storitve so proizvedeni, njihovo količino in kakovost glede na vložke (Castro, 2011). Ciljne vrednosti kazalnikov se postavljajo letno (MF, 2016b). Ocenjujem, da bi bilo to koristno uskladiti z dvoletnim obdobjem, za katerega se sprejema proračun in to poenotiti pri vseh podprogramih. Na tej ravni gre namreč običajno za kazalnike, ki so specifični za posamezno aktivnost in jih običajno ne moremo primerjati med različnimi institucijami ali državami, ampak je edina možna primerjava vrednosti kazalnika v času (Aristovnik & Seljak, 2009).

Skoraj noben od definiranih neposrednih učinkov v okviru politike Socialna varnost ne izraža jasne smeri razvoja, ampak so definirani bolj kot ukrepi. Besedne zveze kot so »izplačevanje različnih transferjev«, »izvajanje storitev«, »izvrševanje pooblastil« ne povedo, ali je cilj politike širitev oziroma oženje kroga upravičencev, hitrejša obravnava vlog, dosledno izvajanje zakonodaje, znižanje stroškov delovanja ali kaj tretjega. Pri nekaterih je z izbranim kazalnikom in načrtovano vrednostjo v primerjavi s predhodnim letom možno sklepati, kakšna je želena smer. Pogosto so neposredni učinki v bistvu interne aktivnosti in ne storitve za zunanje stranke, na primer zagotavljanje pogojev za delo, kot so: nakup avtomobilov, vzdrževanje objektov, število zaposlenih, število zunanjih izvajalcev. Po mnenju Računskega sodišča (2010) so izvedbeni cilji lahko tudi mejniki, npr. dokončanje projekta do določenega datuma, ne smejo pa biti preveč konkretni, da ne postanejo aktivnosti ali ukrepi potrebni za doseganje cilja. Nekateri tudi niso povezani z ustreznimi rezultati. Nejasnosti z vidika povezav med posameznimi hierarhičnimi ravni kažejo na to, da priprava in izvrševanje proračuna ne temeljita na programski logiki in verigi rezultatov.

Tudi v avstrijskem proračunu cilji in kazalniki na ravni izidov v okviru analiziranih poglavij kažejo na to, da njihovo definiranje še ni dodelano. Cilji sicer kažejo želeno smer razvoja (večja socialna in družbena udeležba starejših, izboljšanje ponudbe glede na povpraševanje za oskrbo na domu, povečanje deleža zaposlenih invalidov, ravnotežje med ljudmi brez otrok in starši s preživninskimi obveznostmi, usklajevanje poklicnega in

družinskega življenja), vendar se ti včasih nanašajo na učinke oziroma se celo ponovijo na ravni poglavij. Nekateri se nanašajo na interne aktivnosti in ne na koristi za državljane (zagotavljanje sredstev). Enako velja tudi za kazalnike. Na podlagi tega ocenjujem, da tudi v proračunu Avstrije cilji in kazalniki še niso popolnoma dodelani.

Podporni programi že po definiciji odstopajo od pravil programske strukture, ker neposredno ne prinašajo proizvodov in storitev za zunanje stranke in jih je potrebno razumeti kot prehodno stanje v oblikovanju k rezultatom usmerjenega proračuna (Robinson, 2013). Še vedno pa aktivnosti prispevajo k nekim izidom, kot so sprejem zakonodajnih aktov, priprava študij in analiz, priprava poročil, vzdrževanje informacijskega sistema, organizacija različnih dogodkov. Menim, da je dopustno, da so v okviru podpornih podprogramov izidi opredeljeni na tak način. Izidi ostalih podprogramov pa morajo jasno izražati koristi državljanov, saj je le tako možno meriti uspešnost doseganja ciljev. Predlogi ustreznih neposrednih učinkov in kazalnikov so predstavljeni v Tabeli 2.

Tabela 2: Predlogi ustreznih neposrednih učinkov in kazalnikov

Neposredni učinki	Kazalniki
Povečanje števila podeljenih nagrad in izobraževanj	Število podeljenih nagrad in priznanj
Večja usposobljenost rejnikov	Število udeležencev izobraževanj
Učinkovito izvajanje zakonodaje	Število upravičencev, število utemeljenih pritožb
Povečanje kapacitet za socialno varstvene centre	Število mest
Izgradnja objekta, prilagojena prizadetim otrokom	Število novih prostih mest
Večje število inovativnih projektov socialnega vključevanja	Število inovativnih projektov socialnega vključevanja
Povečanje kapacitet domov za starejše	Število odobrenih vlog, število mest

4.2 Primer merjenja uspešnosti podprograma

Podprogram **Družinski prejemki in starševska nadomestila** predstavlja dobro polovico sredstev politike Socialna varnost, to v Sprejetem proračunu Slovenije za leto 2016 pomeni 561.747.254 evrov.

V okviru podprograma, ki vključuje družinske prejemke in starševska nadomestila, se družinam s finančno pomočjo prispeva k povišanim stroškom zaradi otrok, prispeva se k zmanjševanju materialno ogroženih družin, vsem otrokom pa se izenačujejo možnosti za izobraževanje, ne glede na materialni položaj staršev (Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016).

Neposredni učinki definirani v proračunu (v Tabeli 3) ne izražajo smeri razvoja ampak le izpolnjevanje zakonskih obveznosti. Načrtovane in dosežene vrednosti kazalnikov so v

obdobju 2013–2016 približno enaka, kar pomeni, da ni bilo načrtovanih nekih večjih sprememb zakonodaje, ki bi vplivala na število upravičencev. Dejansko dosežene vrednosti pa temeljijo na doslednem izvajanju zakonodaje in so odvisne od števila vlog. Če bi bila definirana tudi kazalnika števila utemeljenih pritožb in število vseh vlog ali povprečen čas reševanja vlog, bi lahko ocenili kakovost in obseg dela na centrih za socialno delo.

Tabela 3: Neposredni učinki in njihovi kazalniki v okviru podprograma Družinski prejemki in starševska nadomestila z vrednostmi za leta 2013, 2014 in 2016

		Vrednost kazalnikov				**Proračun (v evrih)**		
Neposredni učinki	**Kazalniki**	**Dosežena 2013**	**Načrtovana 2014**	**Dosežena 2014**	**Načrtovana 2016**	**Realizacija 2013**	**Realizacija 2014**	**Sprejeti 2016**
Izplačevanje delnega plačila za izgubljeni dohodek	Število upravičencev (povp. mesečno št.)	701	720	712	740	6.075.954	6.196.473	6.383.859
Izplačevanje dodatka za nego in varstvo otroka, ki potrebuje posebno nego	Število upravičencev (povp. mesečno št.)	6.024	6.200	6.056	6.200	8.467.746	8.542.811	8.534.436
Izplačevanje pomoči ob rojstvu otroka	Število upravičencev (enkrat letno)	1.287	1.166	1.294	1.260	4.417.520	4.432.037	4.400.000
Izplačevanje dodatka za veliko družino	Število upravičencev (enkrat letno)	2.134	2.300	2.103	2.250	10.393.192	10.325.890	10.471.751
Izplačevanje otroškega dodatka	Število upravičencev (povp. mesečno št.)	237.660	250.000	238.325	250.000	221.103.710	217.391.609	223.456.005
Izplačevanje starševskega dodatka (za nezaposlene)	Število upravičencev (povp. mesečno št.)	2.917	2.650	3.163	3.600	8.339.369	9.218.606	10.623.207
Izboljšanje življenjskega standarda, pogojev za zaposlitev ter enako obravnavanje državljanov drugih držav članic in slovenskih državljanov	Število upravičencev (v letu)	1	115	65	115	109.241	79.178	200.000
Izplačevanje nadomestila v času starševskega dopusta	Število upravičencev (v letu)	34.925	35.500	34.627	35.500	325.703.619	306.006.089	297.677.996

Vir: Povzeto in prirejeno po Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2013, 2014; Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016.

Merjenje uspešnosti na ravni neposrednih učinkov je lahko osredotočeno na merjenje učinkovitosti na operativni ravni, za kar potrebujemo podatke o vložkih in izidih. Trenutna programska struktura je zastavljena tako, da iz objavljenih dokumentov ni možno izmeriti učinkovitosti izplačevanja družinskih prejemkov v takem smislu, saj bi potrebovali konkretne informacije o tem, koliko zaposlenih se je na centrih za socialno delo v posameznem letu ukvarjalo z vlogami in kakšni so bili stroški njihovega dela, kakšni so bili stroški poslovnih prostorov in opreme, stroški informacijskega sistema, kolikšno je bilo celotno število vlog in podobno. Le tako bi lahko izračunali najprej produktivnost (število obravnavanih vlog glede na vložek) in nato ekonomsko učinkovitost, pri kateri bi ugotavljali, ali so bili izbira vložkov, organizacija, usposobljenost, podajanje navodil in drugo, ustrezni za doseganje želenih izidov. Edini znani vložek tega podprograma v obstoječi strukturi, je vrednost proračunskih sredstev namenjen upravičencem.

Merjenje uspešnosti za leto 2014 na podlagi obstoječih kazalnikov nam pove, da je bilo izplačanih skoraj toliko družinskih prejemkov in starševskih nadomestil, kot je bilo načrtovanih, razen pri izplačevanju nadomestil državljanom drugih države članic EU, EGP in Švice, kjer je pojasnjeno, da je informacijski sistem v nadgradnji, kar pomeni, da so na ostalih področjih evidence ustrezne, in da se da na podlagi podatkov precej točno načrtovati število upravičencev in potrebnih sredstev.

V letu 2014 kar 93 odstotkov porabljenih sredstev podprograma predstavljata izplačevanje otroškega dodatka in nadomestila v času starševskega dopusta. Število upravičencev do nadomestila v času starševskega nadomestila je odvisno od števila rojstev in statusa zaposlenosti staršev. Do nadomestila v času starševskega dopusta je bilo v letu 2014 upravičenih za 0,85 odstotka manj oseb kot leta 2013, skupno pa jim je bilo izplačanih 6,04 odstotka manj sredstev. Za leto 2016 ministrstvo načrtuje, da bo upravičencev za 2,52 odstotkov več kot v letu 2014. Za ta namen pa ima načrtovanih za 2,72 odstotkov manj sredstev, kot jih je porabilo v letu 2014. Do otroških dodatkov je bilo v letu 2014 upravičenih 0,28 odstotkov več oseb kot v letu 2013, izplačanih pa jim je bilo za 1,68 odstotkov manj sredstev. Za leto 2016 ministrstvo načrtuje, da bo do otroškega dodatka upravičenih za 4,90 odstotkov več oseb glede na leto 2014, za ta namen pa ima načrtovanih za 2,72 odstotkov več sredstev, kot jih je v ta namen porabilo v letu 2014.

Kazalniki o številu upravičencev so pomembni za strateško raven načrtovanja, v okviru katerega je pomembno, kakšne so posledice izidov za upravičence in katere dosežene učinke lahko bistveno pripišemo tem izidom. Na ravni rezultatov je MDDSZ definiralo tri cilje z namenom spodbudnega vpliva na razvoj družine (v Tabeli 4).

Izvedba raziskav v zaključnem računu nima nobenega pripadajočega neposrednega učinka in bi bila lahko definirana kot eden od neposrednih učinkov analiziranega podprograma ali pa celo podprograma Podporne dejavnosti na področju dela, družine ter socialnih zadev, ki vključuje tudi pripravo analiz, evalvacij in strokovnih podlag. Ostala dva rezultata pa tako

kot neposredni učinki ne izražata smeri razvoja. Zadnje spremembe socialne zakonodaje kažejo željo po večji ciljni usmerjenosti socialnih transferjev in subvencij (Inštitut RS za socialno varstvo, 2015). Zato bi lahko želeni rezultat izrazili kot »večja ciljna usmerjenost družinskih prejemkov«, ki bi ga še vedno lahko merili s številom prejemnikov, vendar bi bilo potrebno ločiti enkratne in mesečne prejemke. S ciljno vrednostjo kazalnika pa bi pokazali, ali je cilj zmanjšanje ali povečanje števila upravičencev. Pri tem pa je potrebno opozoriti, da neposredni učinki, zajeti v okviru tega podprograma, ne vključujejo pravice do znižanja plačila vrtca, ki se financira iz občinskega proračuna in državnih štipendij dijakom in študentom, katerih namen je prav tako izboljšanje socialne situacije družin ter ohranjanju enakih pogojev življenja, kot to velja za družine brez otrok (Inštitut RS za socialno varstvo, 2015). Slednje je sicer nekoliko širše pojmovanje, kot izhaja iz opisa podprograma v zaključnem računu, vendar pomembno vpliva na izenačevanje možnosti za izobraževanje. Večja ciljna usmerjenost bi pomenila, da se izvajanje socialne družinske politike osredotoča na tiste družine, ki pomoč najbolj potrebujejo.

Tabela 4: Rezultati in njihovi kazalniki v okviru podprograma Družinski prejemki in starševska nadomestila z vrednostmi za leta 2011,2014 in 2016

		Vrednost kazalnika				Proračun (v evrih)		
Rezultat	**Kazalnik**	**Dosežena 2011**	**Ciljna 2014**	**Dosežena 2014**	**Ciljna 2016**	**Realizacija 2011**	**Realizacija 2014**	**Sprejeti 2016**
Izvedba raziskave o položaju družine in posebej otrok	Izvedena raziskava o položaju družine in posebej otrok	6	5	5	5			
Koriščenje pravic do družinskih prejemkov	Število prejemnikov družinskih prejemkov	417.113	407.389	287.879	407.000	258.906.733	256.186.603	264.069.258
Koriščenje pravic iz zavarovanja za starševsko varstvo	Število prejemnikov starševskih nadomestil	34.960	33.100	34.627	35.000	325.703.619	306.006.089	297.677.996

Vir: Povzeto in prirejeno po Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011, 2014; Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016.

Če bi želeli zares celovito analizirati in načrtovati ciljno usmerjenost družinskih prejemkov, pa bi bilo potrebno v analizo vključiti tudi druge oblike podpor družinam, ki prispevajo k izboljšanju materialnih in drugih možnosti družin, kot so: denarna socialna pomoč družinam z otroki, olajšava pri dohodnini, prvo reševanje stanovanjskega problema.

Analiza obstoječih rezultatov nam pove, da so bile izvedene vse načrtovane raziskave v letu 2014, ne vemo pa za kakšno ceno. Dosežena vrednost kazalnika o številu prejemnikov družinskih prejemkov se ne ujema z vsoto števila vseh upravičencev različnih oblik prejemkov na ravni neposrednih učinkov za leto 2014, kar je morda posledica izračunavanja povprečnih mesečnih upravičencev. Velika razlika med ciljno in doseženo vrednostjo na ravni rezultata je verjetno tehnična posledica tega, da se je ciljna vrednost za leto 2014 določala že ob pripravi proračuna za leti 2010 in 2011 še pred spremembami

socialne zakonodaje in interventnih ukrepov, s čimer se je precej zmanjšalo število upravičencev. Z vidika celovitosti in transparentnosti bi bilo dobro, da bi bilo tako veliko odstopanje od ciljnih vrednosti v proračunskih dokumentih pojasnjeno, pa ni. V letu 2014 je bilo tako za 31 odstotkov manj upravičenih do različnih oblik družinskih prejemkov kot v letu 2011, upravičencem pa je bilo izplačanih le za 1,05 odstotkov manj sredstev. To kaže na to, da se je privarčevana sredstva zaradi zmanjševanja kroga upravičencev dejansko preusmerilo na tiste z nižjimi dohodki in premoženjem. Za leto 2016 se na ravni podprograma zopet načrtuje, da bo število upravičencev naraslo na raven iz leta 2011, oziroma da se bo glede na leto 2014 povečalo za 41,38 odstotkov. Za ta namen pa je načrtovanih le za dobre 3 odstotke več sredstev, kot jih je bilo porabljenih v letu 2014. Ob tem pa se na ravni neposrednih učinkov (v Tabeli 3) predvideva le 5 odstotno povečanje upravičencev. Glede na to, da tisti, ki se uvrščajo v 7. In 8. dohodninski razred, še vedno ne bodo upravičeni do otroškega dodatka, je mogoče sklepati, da je realnejša ocena o številu upravičencev v letu 2016 na ravni neposrednih učinkov. Vprašanje pa je, če bodo načrtovana sredstva zadoščala, saj so se na podlagi Zakona o uravnoteženju javnih financ (Ur. l. RS št. 40/12, 105/12, 25/13 – odl. US, 99/13 – ZUPJS-C, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US,90/15 in 102/15; v nadaljevanju ZUJF) v letu 2016 zvišali otroški dodatki.

Število prejemnikov starševskih nadomestil se je v letu 2014 glede na leto 2011 zmanjšalo za 0,95 odstotkov, izplačano pa jim je bilo za 6,05 odstotkov manj sredstev, kar je posledica ZUJF, ki je znižal starševsko nadomestilo na 90 odstotkov osnove in omejil na dvakratnik povprečne mesečne plače v Sloveniji. Za leto 2016 ministrstvo načrtuje povečanje števila upravičencev do starševskih nadomestil za 1,08 odstotkov glede na leto 2014, za ta namen pa je načrtovanih za 2,72 odstotkov manj sredstev, kot je bilo za to porabljenih v letu 2014. Načrtovano število upravičencev se tudi tu ne ujema z načrtovanim številom na ravni neposrednih učinkov.

Podprogram Družinski prejemki in starševska nadomestila prispeva k doseganju specifičnega cilja v okviru programa Družinski prejemki in starševska nadomestila in je njegov edini podprogram.

Tabela 5: Specifični cilj in kazalniki programa Družinski prejemki in starševska nadomestila za leta 2011, 2014 in 2016

		Vrednost kazalnika				Proračun (v evrih)		
Specifični cilj	**Kazalnik**	**Dosežena 2011**	**Ciljna 2014**	**Dosežena 2014**	**Ciljna 2016**	**Realizacija 2011**	**Realizacija 2014**	**Sprejeti 2016**
Zagotavljanje materialnih in drugih možnosti, ki spodbudno vplivajo na število rojstev in razvoj družine	Število rojstev v RS	16.369	20.000	20.611	20.000	698.101.793	562.192.692	561.747.254

Vir: Povzeto in prirejeno po Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011, 2014; Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016.

Definirani specifični cilj je preširoko zastavljen, saj na število rojstev vplivajo številni ekonomski in družbeni dejavniki. Če bi dejansko želeli vplivati na zvišanje natalitete skozi ukrepe države, bi to morala biti ena od prednostnih prioritet vlade, ki bi se odrazila v ukrepih na vseh področjih od trajanja študija, prehoda mladih na trg dela in zgodnje osamosvojitve, dostopnosti stanovanj za mlade do zdravljenja neplodnosti, umetnih oploditev, posvojitev in še kaj. Zagotavljanje materialnih in drugih možnosti družinam v okviru MDDSZ sicer lahko spodbudno vpliva na število rojstev z vidika občutka socialne varnosti, vendar pridejo koristi od tega šele po rojstvu otrok in so v tem smislu bolj kurativne narave. Tudi ciljna skupina za povečevanje števila rojstev niso otroci ampak potencialni starši.

Če pogledamo vrednosti kazalnika, vidimo, da se je število rojstev v letu 2014 glede na leto 2011 povečalo za 26 odstotkov. Na podlagi tega bi lahko sklepali, da je zmanjševanje družinskih prejemkov spodbudno vplivalo na število rojstev. V resnici je stvar verjetno bolj zapletena in bi zahtevala podrobnejšo analizo povezav med velikostjo generacije, ki se odloča za otroke, gospodarsko krizo, rastjo brezposelnosti, socialnimi transferi in številom rojstev. Poleg tega bi bil zanimiv tudi podatek, kakšen delež »novih« staršev je bil v obdobju 2011–2014 sploh upravičen do družinskih prejemkov. Je pa MDDSZ v letu 2011 relativno dobro napovedal število rojstev v letu 2014.

Primernejši specifični cilj tega programa bi bil izboljšanje materialnega položaja družin in še posebej otrok, uspešnost pa bi lahko merili s stopnjo tveganja socialne izključenosti gospodinjstev z vzdrževanimi člani in stopnjo tveganja socialne izključenosti mlajših od 18 let ter v primeru, da bi program vključeval tudi državne štipendije še s stopnjo tveganja socialne izključenosti prebivalcev starih 18–24 let. K tako definiranemu specifičnemu cilju bi lahko prispevala tudi programa Rejništvo in Programi v pomoč družinam, ki bi ju v tem primeru preoblikovali v podprograma. Skupnemu programu pa bi lahko dali novo ime Varstvo otrok in razvoj družine. Za spremljanje uspešnosti izvajanja programa bi bili zelo koristni tudi kazalniki deleža vpliva socialnih transferjev na stopnjo tveganja socialne izključenosti in dolgotrajnega tveganja revščine tako za gospodinjstva z vzdrževanimi otroki kot tudi posebej za otroke. Slovenija namreč sodi v skupino držav, kjer se je v času krize vpliv socialnih transferjev na stopnjo tveganja revščine otrok znižal v največji meri (na ravni EU 27 se je učinkovitost celo izboljšala), kar pomeni, da država v tem obdobju otrok ni dodatno zaščitila, pač pa je s svojimi ukrepi (ukrepi nove socialne zakonodaje, varčevalni ukrepi) prispevala k temu, da se je njihov položaj v negotovih družbenoekonomskih razmerah, še opazneje poslabšal (Inštitut RS za socialno varstvo, 2015, str. 73).

Izvajanje programa Družinski prejemki in starševska nadomestila prispeva k doseganju skupnega splošnega cilja politike Socialna varnost, tj. »Zmanjševanje števila materialno ogroženega prebivalstva in povečanje socialne vključenosti«. Ustreznost definiranega cilja in kazalnikov sem potrdila že v poglavju 4.1.

Ocenjevanje uspešnosti je na tej ravni namenjeno ugotavljanju, ali so doseženi izidi ustrezni za doseganje želenih vplivov oziroma dolgoročnih izboljšav. Iz analize obstoječih dokumentov (v Tabeli 6) lahko ugotovimo, da se je z zasledovanjem vseh devetnajstih specifičnih ciljev in 10 odstotkov manj proračunskih sredstev za socialno varnost stopnja tveganja revščine v letu 2014 glede na leto 2011 povečala za 1,8 odstotne točke, stopnja materialno prikrajšanih oseb pa za 11,1 odstotne točke. Pri tem sklepam, da je podatek o stopnji materialne prikrajšanosti napačen, in sicer, da se za leto 2011 nanaša na stopnjo resne materialne prikrajšanosti (t.j. za najmanj štiri izmed elementov prikrajšanosti), ki je v letu 2014 znašala 6,6 odstotkov (SURS, 2016c), za leto 2014 in 2016 pa na stopnjo materialne prikrajšanosti za tri elemente. Podatka o sredstvih za politiko socialne varnosti iz državnega proračuna v deležu BDP ni na razpolago, ker je vir podatka SVREZ, ki je bila v letu 2011 ukinjena, njene naloge pa prenesene na druge resorje. V skladu s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna je potrebno zagotavljati verodostojnost, preverljivost in sledljivost podatkov, kar bi bilo potrebno upoštevati ob določanju kazalnikov. V konkretnem primeru bi bilo primerneje izbrati kazalnik, ki ga spremlja uradna statistika in je hkrati mednarodno primerljiv, na primer izdatki, ki jih država namenja za socialno varnost po mednarodni klasifikaciji COFOG ali izdatki za socialno zaščito po klasifikaciji ESSPROS (angl. *The European System of integrated Social PROtection Statistics*), ki zagotavlja mednarodno primerjavo financiranja različnih oblik socialne zaščite (European Union, 2012). Oba navedena kazalnika sta na razpolago v obliki obsega sredstev, izdatkih na prebivalca in kot delež BDP.

Tabela 6: Splošni cilj in kazalniki politike Socialna varnost z vrednostmi za leta 2011, 2014 in 2016

		Vrednost kazalnika				**Proračun (v evrih)**		
Splošni cilj	**Kazalniki**	**Dosežena 2011**	**Ciljna 2014**	**Dosežena 2014**	**Ciljna 2016**	**Realizacija 2011**	**Realizacija 2014**	**Sprejeti 2016**
Zmanjševanje števila materialno ogroženega prebivalstva in povečanje socialne vključenosti	Stopnja tveganja revščine po sprejemanju socialnih transferjev	12,70%	14,00%	14,50%	13,00%	1.086.669.744	977.857.733	1.043.191.740
	Stopnja materialno prikrajšanih oseb	5,90 %	18,00%	17,00%	16,00%			
	Sredstva za politiko socialne varnosti iz državnega proračuna v deležu BDP	6,00%	6,00%	ni podatka	6,00%			

Vir: Povzeto in prirejeno po Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011, 2014; Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016.

Na podlagi doseženih vrednosti kazalnikov lahko rečemo, da je bilo izvajanje politike Socialne varnosti v letu 2014 relativno uspešno. Kljub temu pa doseženi izidi in učinki niso ustrezno odgovarjali na potrebe družbe, saj niso prispevali k zmanjšanju števila

materialno ogroženega prebivalstva in povečanju socialne vključenosti. Tudi Urad za makroekonomske analize in razvoj v zadnjem Poročilu o razvoju (2016b) ugotavlja, da je v letu 2014 stopnja tveganja revščine v Sloveniji ostala najvišja v zadnjih desetih letih, pri čemer pa je še vedno nižja kot v povprečju v EU. Razlogov za nedoseganje ciljev je lahko več, od številnih dejavnikov povezanih predvsem s trgom dela do tega, da država morda za politiko Socialne varnosti namenja premalo sredstev, ali pa si zastavlja napačne cilje. Če je logični okvir proračuna ustrezno oblikovan in vključuje prave ciljne skupine in ustrezne kazalnike, lahko služi kot dobra podlaga za proračunske odločitve kot tudi za samo usmerjanje izvajanja politike, sprejemanje ustrezne zakonodaje in načrtovanje takih ukrepov, ki bi največ prispevali k zastavljenim ciljem.

Če bi na ravni rezultata podprograma Družinski prejemki in nadomestila zasledovali cilj »večja ciljna usmerjenost družinskih prejemkov« z željo, da omejena sredstva dosežejo tiste otroke, ki pomoč najbolj potrebujejo, bi se v okviru tega podprograma najprej osredotočili na pomoč mlajšim od 24 let in gospodinjstvom z vzdrževanimi otroki, ki so bili v letu 2014 pod pragom revščine in seveda tistim, ki jim to grozi. V letu 2014 je bila stopnja tveganja revščine mlajših od 18 let 14,8 odstotna, med starimi 18–24 let pa 15,6 odstotna medtem ko stopnja tveganja revščine pred socialnimi transferji (pokojnine niso del socialnih transferjev) kaže, da bi brez pomoči stopnja tveganja revščine med prebivalci Slovenije mlajšimi od 18 let znašala 27,5 odstotkov, med starimi 18–24 let pa 26,5 odstotkov (SURS, 2016č). Stopnja tveganja socialne izključenosti pa je bila v letu 2014 med mlajšimi od 18 let 17,7 odstotna, v starostni skupini 18–24 let pa kar 22,1 odstotna (Eurostat, 2016b). V starostni skupini 15–24 let je vzrok za revščino tudi v visoki brezposelnosti. V tej starostni skupini je bila v letu 2014 povprečna brezposelnost kar 31 odstotna, medtem ko je bila med celotnim aktivnim prebivalstvom 13,1 odstotna (SURS, 2016a). Brezposelnost ali zelo nizek dohodek staršev je glavni razlog za revščino otrok. Za dosego cilja je potrebno pri oblikovanju ustreznih ukrepov analizirati vplive vseh pomembnih dejavnikov, tudi tistih, ki so del drugih proračunskih politik.

Na ravni splošnega cilja bi lahko uspešnost merili na podlagi tega, ali je (in koliko) izboljšanje materialnega položaja družin in otrok ustrezno prispevalo k zmanjševanju števila materialno ogroženega prebivalstva. Glede na to, da so v letu 2014 stari 0–24 let predstavljali 27,59 odstotkov med vsemi osebami v Sloveniji pod pragom revščine, je to zelo relevantna ciljna skupina.

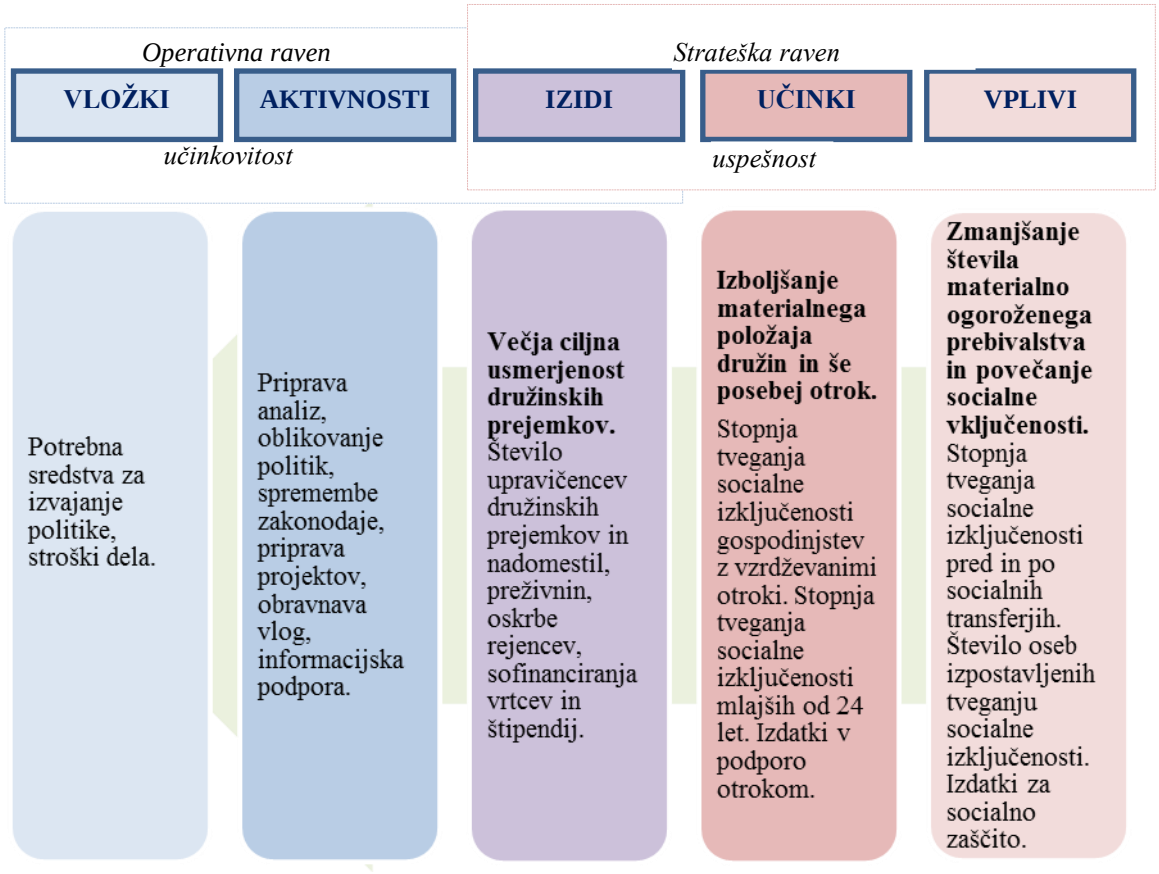
V okviru drugega raziskovalnega vprašanja ugotavljam, da kazalniki v proračunu Republike Slovenije ne nudijo ustrezne podlage za odločitve. Vendar pa glavni razlog za to vidim v neustrezno definiranih ciljih in ponekod tudi v napačno oblikovanih programih. Za pripravo ustreznih informacij o uspešnosti so v izhodišču potrebni: jasno definirani cilji, ki izražajo želene učinke; ključne aktivnosti potrebne za njihovo doseganje; določene ciljne skupine; oblikovana intervencijska logika oziroma veriga rezultatov, ki vodi do posameznega cilja ter dodatne informacije, kot so nove iniciative (The World Bank, 2010).

Pristojno ministrstvo analiziranega področja ima dostopnih veliko podatkov in opravljenih veliko analiz. Iz sprememb zakonodaje in drugih aktivnosti je razvidno, da se odgovorni zavedajo izzivov politike na tem področju in stremijo k pravim ciljem, vendar pa kot kaže, tega ne znajo ustrezno umestiti v koncept k rezultatom usmerjenega proračuna oziroma se jim ne zdi potrebno, ker pogajanja o proračunu ne temeljijo na programski logiki in verigi rezultatov, ki bi lahko pripomogla k še uspešnejšem izvajanju politike. Da je programska struktura in z njo logični okvir verige rezultatov zgolj tehnično opravilo in ne strateško orodje, kažejo tudi neskladnosti in napake, ki se pojavljajo v proračunskih dokumentih. Poraja se vprašanje, ali strokovne službe posameznih področjih sploh sodelujejo v pripravi proračunskih dokumentov. Znotraj finančnih služb pa je za tovrstno razumevanje proračuna morda premalo znanja.

4.3 Merjenje uspešnosti podprograma po predlaganih kazalnikih

Merjenje uspešnosti podprograma Družinski prejemki in nadomestila v tem poglavju temelji na predlaganih ciljih in kazalnikih v tem magistrskem delu (Slika 7 in v Prilogi 7).

Slika 7: Merjenje uspešnosti podprograma Družinski prejemki in nadomestila



Ciljna skupina so otroci, ki jih je v Sloveniji v letu 2014 v starostni skupini mlajših od 18 let 17,7 odstotkov in v starostni skupini 18–24 let 22,1 odstotkov živelo pod pragom tveganja revščine ali so bili resno materialno prikrajšani ali so živeli v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo ter veljajo za eno najbolj ranljivih skupin (Eurostat, 2016b). Razlago za slabši položaj otrok v družbi glede na ostale starostne skupine pripisujejo nekateri tudi vlogi države blaginje, ki da neprimerno več vlaga v starejše in drugo prebivalstvo kot pa v otroke (Inštitut RS za socialno varstvo, 2015). Socialna situacija družin z otroki je posebej relevantna zaradi možnosti medgeneracijskega prenosa prikrajšanosti na ravni starši-otroci in s tem ustvarjanja začaranega kroga revščine.

Uspešnost doseganja rezultata »Večja ciljna usmerjenost družinskih prejemkov« lahko merimo s kazalnikom števila upravičencev glede na izplačana sredstva. Poleg družinskih prejemkov in nadomestil, ki jih ta podprogram zajema v Sprejetem proračunu Slovenije za leto 2016, v analizo vključujem še izplačevanje preživnin, plačevanje prispevkov za socialno varnost poklicnim rejnikom, sredstva za oskrbo rejencev, sofinanciranje plačila vrtca (s strani občin ter Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport) in državne štipendije (ker iz proračunskih dokumentov ni razvidnih ločenih podatkov, ta del vključuje tudi Zoisove štipendije in podeljevanje nagrad za trajnostni razvoj). Predpostavljam, da so navedeni ukrepi ključni za izboljšanje materialnega položaja družin in otrok.

Iz proračunskih dokumentov je razvidno (v Prilogi 7), da se je v letu 2014 glede na leto 2011 skupno število upravičencev do naštetih oblik družinskih prejemkov zmanjšalo za skoraj 23,77 odstotkov, medtem ko so se sredstva za te namene zmanjšala za 16,75 odstotkov. Potrdimo lahko, da je izvajanje politike v obdobju od leta 2011 do 2014 prispevalo k večji ciljni usmerjenosti družinskih prejemkov, saj se je relativno gledano število upravičencev zmanjšalo za več, kot pa so se zmanjšala sredstva.

Večja ciljna usmerjenost družinskih prejemkov naj bi prispevala k specifičnem cilju »Izboljšanje materialnega položaja družin in še posebej otrok«, ki ga merimo s stopnjo tveganja socialne izključenosti gospodinjstev z otroki, stopnjo tveganja socialne izključenosti prebivalcev starih mlajših od 17 let in ker so upoštevane tudi državne štipendije dijakom in študentom še starih 18–24 let. Stopnja socialne izključenosti predstavlja odstotek oseb, ki živijo pod pragom tveganja revščine ali so resno materialno prikrajšane, ali živijo v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo (angl. *People at risk of poverty or social exclusion*).

V Sloveniji se je v letu 2014 glede na leto 2011 stopnja tveganja socialne izključenosti gospodinjstev z otroki zvišala za 1,30 odstotne točke (Eurostat, 2016b). Število članov gospodinjstev z vzdrževanimi otroki, ki so živeli pod pragom revščine, pa se je v istem obdobju iz 136.000 oseb zvišalo na 148.000 oseb (SURS, 2016č). Stopnja tveganja socialne izključenosti prebivalcev mlajših od 18 let se je v letu 2014 glede na leto 2011 zvišala za 0,40 odstotne točke, stopnja tveganja socialne izključenosti prebivalcev starih

18–24 let pa kar za 5,60 odstotne točke (Eurostat, 2016b), kar je verjetno povezano z visoko brezposelnostjo v tej starostni skupini.

Gibanje stopnje tveganja revščine gospodinjstev z vzdrževanimi otroki je skorajda zrcalna podoba gibanja učinkovitosti socialnih transferjev pri blaženju revščine: v kolikor učinkovitost transferjev naraste, stopnja tveganja revščine nekoliko upade in obratno (Inštitut RS za socialno varstvo, 2015, str. 67). Glede na to, da so se sredstva za različne oblike družinskih prejemkov zajetih v tem poglavju v letu 2014 glede na leto 2011 zmanjšala za kar 16,5 odstotkov, lahko rečemo, da je bilo izvajanje politike v podporo družinam v letu 2014 upoštevajoč finančne omejitve relativno uspešno. Niso pa prispevali k izboljšanju socialnega položaja otrok in družin glede na leto 2011, kar naj bi bil cilj programa.

Izboljšani materialni položaj družin in še posebej otrok naj bi prispeval k zmanjševanju števila materialno ogroženega prebivalstva in povečanju socialne vključenosti. V letu 2013 so celotni izdatki, ki jih država namenja za vse oblike socialne varnosti po COFOG v Sloveniji znašali 18,8 odstotkov BDP, izdatki za socialno zaščito po ESSPROS pa 25 odstotkov (Eurostat 2016a, 2016č) . Bistvena razlika med klasifikacijama je v tem, da ESSPROS na področju socialne varnosti vključuje tudi zdravstveno varstvo (Detailed structure and explanatory notes, 2016). Oba kazalnika pa vsebujeta tudi izplačevanje starostnih pokojnin, ki sicer predstavljajo skoraj polovico vseh transferjev posameznikom in gospodinjstvom po konsolidirani globalni bilanci javnega financiranja MF (MF, 2016a).

Stopnja tveganja socialne izključenosti se je v Sloveniji v letu 2014 glede na leto 2011 zvišala za 1,10 odstotne točke (SURS, 2016b). Stopnja tveganja revščine pred prejemanjem socialnih transferjev (pokojnine niso del socialnih transferjev) pa se je v letu 2014 glede na leto 2011 zvišala za 0,90 odstotne točke, kar pomeni, da je izvajanje politike v obeh analiziranih letih obvarovalo revščine skoraj enako število oseb, tj. 213.000 oseb v letu 2011 in 214.000 oseb v letu 2014 (SURS, 2016č). Ob upoštevanju pokojnin kot enega izmed socialnih transferjev, pa se je stopnja tveganja revščine pred socialnimi transferji v istem obdobju zvišala za 2,3 odstotne točke (Eurostat, 2016c).

Doseženi učinki niso dovolj prispevali k doseganju strateškega cilja vlade, ki je zmanjševanje števila materialno ogroženega prebivalstva in povečanje socialne vključenosti, saj je bilo v letu 2014 kar 410.000 oseb izpostavljenih tveganju socialne izključenosti, kar je za 24.000 oseb več kot v letu 2011. Slovenija pa si je kot nacionalni cilj v okviru strategije Evrope 2020 zastavila, da bo do leta 2020 v Sloveniji živelo največ 321.000 oseb, izpostavljenih tveganju socialne izključenosti.

SKLEP

Proračun ima tri ključne cilje: usklajena makro fiskalna politika, primernost porazdelitve izdatkov ter uspešnost in učinkovitost storitev, pri čemer se k rezultatom usmerjeni proračun osredotoča predvsem na doseganje drugega in tretjega cilja, posredno pa lahko vpliva tudi na prvega (Robinson, 2011). Večkrat lahko slišimo očitke javnemu sektorju v smislu neučinkovitosti in zgledovanju po privatnem sektorju. Programska klasifikacija usmerja k večji učinkovitosti s tem, ko spodbuja analizo stroškov posameznih proizvodnih enot skozi primerjavo v nekem časovnem obdobju, med podobnimi institucijami, med regijami (Kraan, 2007). Razlika med javnim in privatnim sektorjem je v tem, da je učinkovitost le en izmed ciljev javnega sektorja (Miller, Robbins & Keum, 2007). Zato je v skladu s konceptom k rezultatom umerjenega proračuna tako pomembna ustrezna definicija ciljev, ki morajo izražati želene smeri razvoja posameznih področij, te pa morajo temeljiti na utemeljenih povezavah med aktivnostmi, izidi, učinki in končnimi vplivi. Nakazana smer razvoja je tudi merilo za izbor ustreznih kazalnikov, ki morajo v čim večji meri izražati posledice aktivnosti in ne zunanjih dejavnikov. Višje ko se premikamo po hierarhiji programske strukture, več je potencialnih zunanjih dejavnikov in medsebojnih povezav. Zato je potrebno za ustrezno oblikovanje aktivnosti dobro poznati posamezna področja, identificirati zunanje dejavnike in spremljati spremembe v času.

Spremenjeni način, usmerjen k povečanju uspešnosti in učinkovitosti, zahteva vključevanje merjenja delovanja v proces odločanja in večjo decentralizacijo procesa upravljanja (RSRS, 2010). V tradicionalni proračunski klasifikaciji, ki sledi namenom porabe in organizacijski strukturi, ni veliko prostora za povezovanje porabe sredstev in doseganja ciljev ter razprave o tem, ali bi bilo možno dosegati več koristi. Programska klasifikacija pa omogoča vzpostavitev logičnih povezav med izidi in učinki ter skupnimi cilji. Programska struktura, ki temelji na rezultatih, naj bi bolj podpirala razporeditveno (alokativno) funkcijo proračuna in določanje prioritet kot tradicionalna klasifikacija, ki temelji na vložkih (Kraan, 2007).

Proračunski proces ima dve vlogi: znotraj vlade gre za razdelitev resursov in financiranje aktivnosti javnega sektorja, v odnosu med vlado in državljani pa gre za zadovoljevanje individualnih ali skupinskih interesov ter odgovornosti za izvajanje ukrepov (Schick, 2014). Na podlagi pregledane literature in analize proračuna Slovenije za konec povzemam predloge za razvoj proračunskega upravljanja v Sloveniji v smeri, ki bo odločevalcem omogočala odločanje na podlagi ustreznih podatkov in zainteresirani javnosti nudila bolj celovite informacije o tem, kaj dejansko dela država in kako je pri tem uspešna:

- uvede naj se redna priprava poročil o uspešnosti s strani resorjev ali horizontalnega organa in vrednotenj s strani horizontalnega organa ali zunanjih neodvisnih institucij,
- priprava poročil o uspešnosti in vrednotenj naj se vključi v proračunski proces tako, da bodo ti podlaga za sprejemanje odločitev,

- nadgradi naj se preglednost in transparentnost proračunskih dokumentov, kar bo spodbudilo konstruktivno sodelovanje ključnih deležnikov v proračunskem procesu, predvsem parlamenta,
- programski strukturi državnega proračuna in proračunov občin naj se poenotita,
- celovitost podatkov v proračunskih dokumentih naj se izboljša tako, da bodo cilji, kazalniki in proračunska sredstva posameznih politik del istega dokumenta ter da vsebujejo obrazložitve, ki so pomembne za sprejemanje odločitev,
- Računsko sodišče naj redno izvaja revizije uspešnosti pri upravljanju posameznih podprogramov,
- pri oblikovanju programske strukture naj se sorodni izidi združujejo v skupne programe in podprograme, podporni programi pa naj vključujejo le aktivnosti, ki jih ni mogoče razdeliti na druge programe,
- specifični cilji naj izražajo prednostna področja delovanja in želeno smer razvoja,
- kazalniki na ravni programov naj merijo uspešnost prispevka izidov k učinkom in ne aktivnosti potrebne za doseganje izidov,
- po možnosti naj bodo kazalniki splošnih in specifičnih ciljev mednarodno primerljivi,
- ciljne vrednosti vseh kazalnikov splošnih in specifičnih ciljev in rezultatov naj bodo načrtovane za vsaj štiriletno obdobje,
- ciljne vrednosti kazalnikov neposrednih učinkov naj bodo načrtovane vsaj za dve leti, kot se sprejema proračun,
- spremembe pri ciljnih vrednostih kazalnikov in tudi večja odstopanja doseženih vrednosti glede na načrtovane vrednosti naj bodo ustrezno pojasnjene.

Računsko sodišče (2010) je pripravilo revizijski priročnik, po katerem je v letu 2014 pripravilo oceno uspešnosti uveljavljanja k ciljem in rezultatom usmerjenega proračunskega procesa ministrstev pri načrtovanju, spremljanju in poročanju o izvajanju nalog ter doseganju zastavljenih ciljev na izbranih podprogramih (RSRS, 2014). Menim, da bi bilo zelo koristno, če bi se tovrstna poročila redno periodično pripravljala za vse podprograme.

Na podlagi sodobnih proračunskih načel odgovarjam na prvo raziskovalno vprašanje ali je proračun Slovenije pripravljen v skladu z načeli sodobnega proračunskega upravljanja, pri čemer ugotavljam, da je okvir proračuna kot inštrumenta za oblikovanje politik zastavljen v skladu s konceptom k rezultatom usmerjenega proračuna, vendar je na področju integritete in odgovornosti še veliko prostora za izboljšave.

Slovenija izpolnjuje večino načel, ki se nanašajo na proračun kot inštrument za oblikovanje politik (načela 1, 2, 3, 4, 8 in 9). Odmik je prisoten z vidika strateškega načrtovanja, ki vključuje srednjeročno proračunsko načrtovanje in integracijo poročil o uspešnosti v proračunski proces. Da je okvir relativno dobro zastavljen, ugotavlja tudi OECD (2013), ki je oblikovala kontekstualni indeks k rezultatom usmerjenega proračuna, ki države razvršča glede na to, kako je formalno postavljen proračunski okvir, vendar ne kaže uspešnosti

dejanske uporabe in po katerem se Slovenija uvršča zelo visoko, in sicer na 6. mesto med 32 državami (Avstrija je na 25. mestu). Ugotavljam, da ravno tista načela, ki prispevajo k uspešni uporabi k rezultatom usmerjenega proračuna v Sloveniji, niso ustrezno izpolnjena. OECD (2013) priporoča, da se uspešnost uporabe vrednoti na podlagi doseganja zastavljenih ciljev posameznih politik.

Med načeli, ki se nanašajo na integriteto in odgovornost (načela 5, 6, 7 in 10), Slovenija izpolnjuje le načelo o transparentnosti proračunskih dokumentov v smislu javnih objav. Ti dokumenti pa žal vsebujejo premalo elementov, ki bi od pripravljalcev terjali odgovornost, javnosti omogočali ustrezen nadzor in spodbujali participacijo v proračunskem procesu. Glede na indeks proračunske transparentnosti se Slovenija uvršča na 25. mesto med 33 analiziranimi državami (OECD, 2013). Premalo konstruktivno sodelovanje z javnostjo pa je tesno povezano tudi z zaupanjem. Obstajajo dokazi, da nizko zaupanje državljanov in podjetij slabi njihovo sodelovanje z državo (The World Bank, 2010). Poleg tega programska struktura občinskih proračunov ni enaka programski strukturi državnega proračuna. Celovitost javnih financ je zagotovljena le na podlagi ekonomske klasifikacije.

Za merjenje uspešnosti je ključna ustrezna definicija ciljev na posameznih ravneh. Za cilje, ki jasno izražajo želene učinke, pa je potrebno izbrati dovolj kakovostne kazalnike, ki izključujejo čim več zunanjih dejavnikov. Z analizo programske strukture, ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost odgovarjam na drugo raziskovalno vprašanje, pri čemer ugotavljam, da kazalniki v proračunu Slovenije ne nudijo ustrezne podlage za odločitve. Menim, da je najpomembnejši vzrok za to neustrezna definicija ciljev, ki bi morali biti vrednostno opredeljeni in merljivi. Šele to omogoča izbiro ustreznih kazalnikov. Na podlagi pregleda proračunskih dokumentov ocenjujem tudi, da priprava proračuna dejansko ne poteka po programski logiki, ampak še vedno temelji na ekonomski klasifikaciji. Če bi ministrstvo za finance, parlament in druga zainteresirana javnost dali več poudarka na razvoj ustreznih logičnih okvirjev, bi se verjetno tudi proračunski uporabniki v tem pogledu bolj potrudili. Izkušnje kažejo, da uveljavitev k rezultatom usmerjenega proračuna ni enkratni dogodek, ampak je to proces, v katerem se na podlagi izkušenj lahko preoblikujejo programi in spreminjajo kazalniki, ki sčasoma postajajo vedno bolj razumljivi in uporabni (Kusek & Rist, 2004; Schick, 2007; Diamond, 2006; Castro 2011; Robinson, 2011). Schick (2014) meni, da institucije uporabljajo podatke o uspešnosti takrat, kadar jim je to v interesu, ko na primer navznoter težijo k uspešnosti in čim boljši izrabi resursov, ne želijo pa jih uporabljati takrat, kadar so ogrožena njihova proračunska sredstva v proračunskem procesu.

LITERATURA IN VIRI

1. Aristovnik, A., & Seljak, J. (2009). *Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia*. Ljubljana: Faculty of Aministration.
2. Aritzi, P., Castro M. F., & Ordonez, X. F. (2010). *Improving the Quality of Public Expenditure through the Use of Performance Information in Mexico.* Washington D.C.: The World Bank Group.
3. Breul, J. D. (2007). GPRA-A Foundation for Performance Budgeting. *Public Performance & Management Review, 30*(3), 312-331.
4. Bundesministerium fuer Finanzen - BMF (2015a). Budgetbericht 2016, Bericht der Bundesregierung. Najdeno 10. februarja 2016 na spletnem naslovu https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Budgetbericht_2016.pdf?5b0v61
5. Bundesministerium fuer Finanzen (2015b). The Budget Reform as a Transition to a New Budget World. Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/2015_BMF-HHRR_folder_E.pdf?5b2dsy
6. Bundesministerium fuer Finanzen (2016a). Bundesfinanzgesetz 2016. Najdeno 30. marca 2016 na spletnem naslovu https://service.bmf.gv.at/BUDGET/Budgets/2016/bfg/Bundesfinanzgesetz_2016.pdf
7. Bundesministerium fuer Finanzen (2016b). Bundesvoranschlag 2016. Najdeno 30. marca 2016 na spletnem naslovu https://service.bmf.gv.at/BUDGET/Budgets/2016/bfg/teilhefte/_start_teilhefte.htm
8. Castro, M. F. (2011). Defining and Using Performance Indicators and Targets in Government M&E Systems. *PREMnotes, 2011*(2), Washington D.C.: The World Bank.
9. Chowdhary, H. (2006). Outcome Budgeting: Moving Beyond Rhetoric? *Economic and Political Weekly, 41*(25), 2515-2518.
10. *Cilji strategije Evropa 2020.* Najdeno 20. januarja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/index_sl.htm
11. Curristine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting, 5*(2), 87-131.
12. Cvikl, M. M., & Korpič - Horvat, E. (2007*). Proračunsko pravo. Priprava, izvrševanje in nadzor proračunov.* Ljubljana: GV Založba.
13. de Jong, M., van Beek, I., & Posthumus, R. (2013). Intriducing accountable budgeting: Lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting, 2012* (3), 71-104.
14. *Deatiled Structure and explanatory notes, COFOG*. Najdeno 15. maja 2016 na spletnem naslovu http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Lg=1
15. Diamond, J. (2006). *Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and the Reform Agenda*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
16. European Parliament (2015). Nov okvir za fiskalno politiko. Objavljeno 12/2015. Najdeno 31. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sl/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html

17. European Union (2012). *ESSPROS Manual and user guidelines, The European System of integrated Social PROtection Statistics.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.
18. Eurostat. (2013). Statistics explained, Glossary: Classification of the functions of government (COFOG). Objavljeno 30. januarja 2013. Najdeno 20. marca 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG)
19. Eurostat (2016a). Government Statistics. Najdeno 17. marca 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/data/database
20. Eurostat (2016b). Income and living conditions. Najdeno 15. maja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/data/database
21. Eurostat (2016c). Monetary Poverty. Najdeno 15. maja 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/data/database
22. Eurostat (2016č). Social protection. Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/eurostat/data/database
23. Gaspari, M. (2015, 2. maj 2015). Fiskalna reforma po slovensko. *Delo,* str. 1-2. Najdeno 20. junija 2015 na spletnem naslovu http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/fiskalna-reforma-po-slovensko.html
24. Grifel, S. S. (1993). Performance Measurement and Budgetary Decision Making, Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceeding of the Fifth National Public Sector Productivity Conference (Summer, 1993). *Public Productivity & Management Review 16*(4), 403-407.
25. Hawkesworth, I., & Klepsvik, K. (2013). Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. *OECD Journal on Budgeting, 2013*(1).
26. Inštitut RS za socialno varstvo (2015). Socialni položaj v Sloveniji 2013-2014, končno poročilo. Najdeno 25. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/sociala/Socialni_polozaj_Koncno_porocilo__dopolnjeno-februar15_.pdf
27. Keynes, J. M., Borak, N. Prevod Cerkvenik, Ž., Čepič, M., Habjan, J., & Krašovec, P. (2006). *Splošna teorija zaposlenosti, obresti in denarja*. Ljubljana: Studia humanitatis.
28. Joyce, P. G. (2003). Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process. *Managing for Performance and Results Series*. Virginia: IBM Center for The Business of Government.
29. Keynes, J. M. (1926). The end of laissez-faire. Najdeno 30. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.panarchy.org/keynes/laissezfaire.1926.html
30. *Klasifikacije*. Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/splosno_o_proracunu/klasifikacije/
31. Kraan, D. J. (2007). Programme Budgeting in OECD Countries. *OECD Journal on Budgeting,7*(4), 7-47.

32. Kraan, D. J. (2011). Building on Basics – OECD Value for Money Study. Final report: Sections from Chapter 1 (Introduction on new trends in public administration), hand-out at the 7th annual meeting on performance and results, OECD, Paris, 9-10 November. Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu www.oecd.org/gov/budgeting/49042446.pdf
33. Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. A Handbook for Development Practitioners.* Washington, D.C.: The World Bank.
34. MDF. (2005). MDF Tool: Indicators. Najdeno 20. avgusta 2014 na spletnem naslovu http://www.toolkitsportdevelopment.org/html/resources/40/408CC56F-509A-40D8-BE46-D7EEB4261F97/10%20Indicators.pdf
35. Miller, G. J., Robbins, D., & Keum, J. (2007). Incentives, Certification, and Targets in Performance Budgeting. *Public Performace & Management Review, 30*(4), 469-495.
36. Ministrstvo za finance Republike Slovenije - MF (2015). Proračunski priročnik za pripravo proračunov občin za leti 2016 in 2017. Najdeno 10. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/priprava_proracunov_in_zakljucnih_racunov_obcinskih_proracunov/proracunski_prirocnik/proracunski_prirocnik_za_pripravo_proracunov_obcin_za_leti_2016_in_2017/
37. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2016a). Končno poročilo o pregledu izdatkov s predlogi nabora možnih rešitev s finančnimi posledicami za leta 2017 - 2020 na področju socialne varnosti in pokojninskega varstva. Najdeno 15. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/gradivo_v_obravnavi/?tx_govpapers_pi1%5Bsingle%5D=%2FMANDAT14%2FVLADNAGRADIVA.NSF%2F18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54%2F842f2a25542644d5c1257f7200370a5c%3FOpenDocument&cHash=b065dbb8a42522a039a46edd56355038
38. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2016b). Navodilo za pripravo zaključnega računa za leto 2015. Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu: http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/zakljucni_racun/
39. Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2016c). Proračunski priročnik 2016 – 2017. Navodila za pripravo finančnih načrtov ter urejanje ciljev. Najdeno 10. decembra 2015 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/priprava_proracuna/
40. Mosse, R., & Sontheimer, L. E. (1996). *Performance Monitoring Indicators Handbook*. Washington, D.C.: The World Bank.
41. OECD. (2007). *Performance Budgeting in OECD countries.* Paris: OECD Publishing.
42. OECD. (2011). *Building on Basics. OECD Value for Money Study, Final Report*. 7th Annual Meeting on Performance & Results, 9-10 November 2011. Paris: OECD.
43. OECD. (2012a). Results of OECD 2011/12 Performance Budgeting Survey. 8th Annual Meeting on Performance and Results, 26-27 November 2012. Najdeno 15.

februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.oecd.org/gov/budgeting/D1-AM%20-%20Session%202%20-%20I.%20Hawkesworth%20-%20OECD%20.pdf

44. OECD (2012b). *Slovenia, Towards a Startegic and Efficient State.* Paris: OECD Publishing.
45. OECD. (2013). *Strengthening Budget Institutions in OECD Countries, Results of the 2012 OECD Budget Practices and Procedures Survey.* Working Party of Senior Budget Officials, 34th Annual meeting of OECD Senior Budget Officials, 28 May 2013. Paris: OECD.
46. OECD. (2015a). *Performance budgeting practices and procedures: case studies.* 11th Annual Meeting of the OECD Senior Budget Officials Performance and Results Network, 26-27 November 2015. Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. Paris: OECD.
47. OECD. (2015b). *Draft Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Note by the Secretary-General. Council. Paris: OECD.
48. Perrin, B. (2006). *Moving from Outputs to Outcomes: Practical Advice from Governments Around the World.* Managing for Performance and Results Series. Washington, D.C.: IBM Center for The Business of Government and The World Bank.
49. Poister, T. H. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review, 70*(Supplement), 246-254.
50. *Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna,* Poročilo o odhodkih in drugih izdatkih po programski klasifikaciji. Najdeno 13. maja 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/lokalne_skupnosti/statistika/podatki_obcin_o_realiziranih_prihodkih_in_drugih_prejemkih_ter_odhodkih_in_drugih_izdatkih_splosnega_dela_proracuna_ter_o_realiziranih_odhodkih_in_drugih_izdatkih_posebnega_dela_proracuna/
51. Poslovnik državnega zbora. *Uradni list RS* št. 92/07 – UPB, 105/10 in 80/13.
52. Pravilnik o določitvi neposrednih in posrednih uporabnikov državnega in občinskih proračunov. *Uradni list RS* št. 46/2003.
53. Pravilnik o enotnem kontnem načrtu za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava. *Uradni list RS* št. 112/09, 58/10, 104/10, 104/11, 97/12, 108/13, 94/14, 100/15.
54. *Priprava proračuna*. Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/priprava_proracuna/#c3986
55. Računsko sodišče Republike Slovenije – RSRS (2010). Revizijski priročnik, K ciljem in rezultatom usmerjeni proračunski proces. Najdeno 24. avgusta 2015 na spletnem naslovu http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K718005CCB2108E77C1257789003689A8/$file/Prirocnik_RBB.pdf

56. Računsko sodišče Republike Slovenije (2014). Zbirno poročilo. Uspešnost ministrstev pri upravljanju z izbranimi podprogrami. Najdeno na 10. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KABE434984935A9EDC1257C6600332CF4
57. Republika Slovenija (2016). *Obrazložitev splošnega dela proračuna Republike Slovenije za leto 2016*. Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/sprejeti_proracun/2016/sprejeti_proracun_republike_slovenije_za_leto_2016/
58. Resolucija o nacionalnem programu socialnega varstva za obdobje 2013–2020. *Uradni list RS* št. 39/2013.
59. Robinson, M. (2011). *Performance Budgeting. Clear Training Materials, Performance-based budgeting, Manual*. Washington D.C.: World Bank, Clear.
60. Robinson, M. (2013). *Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence.* Independent Evaluation Group. Washington, D.C.: The World Bank.
61. Schick, A. (1966). The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. *Public Administration Review, 26*(4), 243-258.
62. Schick, A. (1999). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management.* Washington D.C.: Worlb Bank Institute.
63. Schick, A. (2003). The Performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting, 3*(2), 71-103, doi: 10.1787/budget-v3-art10-en
64. Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgetnig: Decision Rules or Analytic Tools?. *OECD Journal on Budgeting, 7*(2), 109-138.
65. Schick, A. (2014). *Reflections on OECD´s Draft Principles of Budgetary Governance*, 35th Annual Meeting of Senior Budget Officials, 4. Jun 2014. Paris: OECD.
66. Schilhan, C. (2011). Budgeting in Austria. Course on Macroeconomic Implications of Fiscal Issues, Joint Vienna Institute. Najdeno 5. februarja 2016 na spletnem naslovu https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/presentations-and-literature.html
67. Senjur, M. (2002). *Razvojna ekonomika – teorije in politika gospodarske rasti in razvoja.* Ljubljana: Ekonomska fakulteta Ljubljana.
68. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve - SVREZ (2011). *Razvojno načrtovanje, spremljanje in vrednotenje ter zasnova programskega proračuna 2009-2011.* Ljubljana: Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve.
69. *Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016.* Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/sprejeti_proracun/2016/sprejeti_proracun_republike_slovenije_za_leto_2016/
70. Statistični urad RS – SURS (2016a). *Aktivno prebivalstvo po raziskovanju Aktivno in neaktivno prebivalstvo - letni podatki.* Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu

http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/07_trg_dela/02_07008_akt_preb_po_anketi/02_07621_akt_preb_ADS_letno/02_07621_akt_preb_ADS_letno.asp

71. Statistični urad Republike Slovenije - SURS(2016b). *Kazalniki EU2020, Stopnja tveganja socialne izključenosti.* Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/08_zivljenjska_raven/08_silc_kazalniki_revsc/30_08676_kazaln_podp_strat_EU_2020/30_08676_kazaln_podp_strat_EU_2020.asp
72. Statistični urad Republike Slovenije (2016c). *Materialna prikrajšanost.* Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/dem_soc/08_zivljenjska_raven/08_silc_kazalniki_revsc/20_08674_materialna_prikrajs/20_08674_materialna_prikrajs.asp
73. Statistični urad Republike Slovenije (2016č). *Stopnja tveganja revščine.* Najdeno 20. aprila 2016 na spletnem naslovu http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/08_zivljenjska_raven/08_silc_kazalniki_revsc/10_08672_stopnja_tveg_revcine/10_08672_stopnja_tveg_revcine.asp
74. Steger, G. (2010). Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules. *OECD Journal on Budgeting, 2010*(1).
75. Steger, G. (2011). *The Austrian Federal Budget Reform.* Najdeno 3. aprila 2016 na spletnem naslovu https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/BMF-The_Austrian_Federal_Budget_Reform.pdf?5b2dt0
76. Steger, G (2012). Budget reform in Austria: From traditional to modern budgeting. *Presupuesto y Gasto Pjb1ico 2012* (69). lnstituto de Estudios Fiscales. Najdeno 26. marca 2014 na spletnem naslovu https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/2012_Steger_Budget_reform_in_Austria_Traditional_modern_budg.pdf?4vfmiz
77. Steger, G. (2013). *Budget Reform: Lessons Learned from Austrian Case*. Vienna: Ministry of Finance. Najdeno 26. marca 2014 na spletnem naslovu https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/presentations-and-literature.html
78. Tanzi, V. & Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: a Global Perspective.*United Kingdom: Cambridge University.
79. Tanzi, V. (1997). *The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective.* IMF Working Paper. Wahington, D.C.: International Monetary fund.
80. The World Bank (2010). *Results, Performance Budgeting and Trust in Government.* Washington D.C.: The World Bank.
81. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj - UMAR (2005). *Strategija razvoja Slovenije.* Najdeno 10. aprila 2015 na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf
82. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (2012). *Poročilo o razvoju*. Ljubljana: Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
83. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (2016a). *Pomladanska napoved gospodarskih gibanj 2016.* Objavljeno 16. 3. 2016. Najdeno

30. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/publikacije/napoved_gospodarskih_gibanj/publikacija/zapisi/pomladanska_napoved_gospodarskih_gibanj_2016/36/?tx_ttnews%5Bsyear%5D=2016&cHash=d39b17cf7f

84. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (2016b). *Poročilo razvoju 2016.* Najdeno 15. maja 2016, na spletnem naslovu http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2016/POR%202016_final%20za%20net.pdf
85. Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti. *Uradni list RS* št. 44/07 in 54/10.
86. Ustavni zakon o spremembi 148. člena Ustave Republike Slovenije. *Uradni list RS* št. 47/13.
87. Vlada Republike Slovenije (2015). *Poročilo o izvrševanju proračuna RS v obdobju januar – junij 2015.* Najdeno 15. aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Izvrsevanje_proracuna/2015/Porocilo_I_VI_2015.pdf
88. Vlada Republike Slovenije (2016). *Predlog Zakona o javnih financah, redni postopek.* Najdeno 15. februarja 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/zakonodaja/ZJF_-JO_29_1_2016.pdf
89. *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2011.* Najdeno 20. Aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2011/ZR2011_III_2_26.pdf
90. *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2013.* Najdeno 20. Aprila 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Zaklju%C4%8Dni_ra%C4%8Dun/2013/ZR2013_III_2_26.pdf
91. *Zaključni račun proračuna Republike Slovenije za leto 2014.* Najdeno 15. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/zakljucni_racun/zakljucni_racun_proracuna_republike_slovenije_za_leto_2014/
92. *Zaključni račun.* Najdeno 20. marca 2016 na spletnem naslovu http://www.mf.gov.si/si/delovna_podrocja/proracun/zakljucni_racun/
93. Zakon o financiranju javne porabe. *Uradni list RS* št. 48/90, 34I/91, 30/92, 52/92 - odl. US, 7/93, 43/93 - odl. US, 80/94 - ZFO, 78/97 in 79/99 – ZJF.
94. Zakon o fiskalnem pravilu. *Uradni list RS* št. 55/15.
95. Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2016 in 2017. *Uradni list RS* št. 96/15.
96. Zakon o javnih financah . *Uradni list RS* št. 11/11-uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP in 96/15 – ZIPRS1617.
97. Zakon o računskem sodišču. *Uradni list RS* št. 11/01 in 109/12.
98. Zakon za uravnoteženje javnih financ. *Uradni list RS* št. 40/12, 105/12, 25/13 – odl. US, 99/13 – ZUPJS-C, 107/13 – odl. US, 85/14, 95/14, 24/15 – odl. US, 90/15 in 102/15.

PRILOGE

KAZALO PRILOG

Priloga 1: Pregled števila programov in podprogramov v programski strukturi proračuna Slovenije 1

Priloga 2: Programska struktura proračuna Slovenije 2

Priloga 3: Struktura rubrik in poglavij v proračunu Avstrije 3

Priloga 4: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije 4

Priloga 5: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Socialna varnost in varstvo potrošnikov v proračunu Avstrije 10

Priloga 6: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Družine in mladostniki v proračunu Avstrije 13

Priloga 7: Predlagani cilji in kazalniki za merjenje uspešnosti podprograma Družinski prejemki in nadomestila z vrednostmi za leti 2011 in 2014 15

PRILOGA 1: Pregled števila programov in podprogramov v programski strukturi proračuna Slovenije

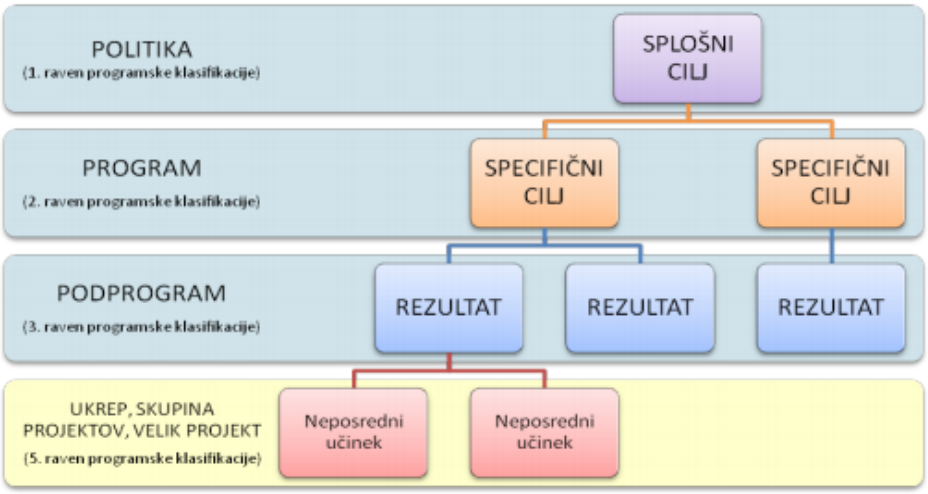
Tabela 1: Pregled politik in števila programov in podprogramov v poračunu Slovenije

Politika	**Število programov**	**Število podprogramov**
01 Politični sistem	3	15
02 Ekonomska in javnofinančna politika	4	11
03 Zunanja politika in mednarodno razvojno sodelovanje	3	9
04 Splošne javne storitve in skupne administrativne službe	4	7
05 Znanost in informacijska družba	5	13
06 Lokalna samouprava	4	4
07 Obramba in zaščita	3	11
08 Notranje zadeve in varnost	4	9
09 Pravosodje	6	13
10 Trg dela in delovni pogoji	5	8
11 Kmetijstvo, gozdarstvo, ribištvo in prehrana	6	18
12 Viri energije in energetska učinkovitost	3	6
13 Promet in prometna infrastruktura	6	17
14 Podjetništvo in konkurenčnost	7	20
15 Varovanje okolja in okoljska infrastruktura	6	13
16 Prostorsko planiranje in stanovanjska dejavnost	4	5
17 Zdravstveno varstvo	7	13
18 Kultura in civilna družba	4	20
19 Izobraževanje in šport	9	25
20 Socialna varnost	9	18
21 Pokojninsko varstvo	1	1
22 Servisiranje javnega dolga	4	6
23 Intervencijski programi in obveznosti	3	4
24 Plačila v evropsko unijo	1	1
SKUPAJ	111	267

Vir: Povzeto in prirejeno po Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016.

PRILOGA 2: Programska struktura proračuna Slovenije

Slika 1: Programska struktura proračuna Slovenije in ravni ciljev



Vir: MF, Proračunski priročnik 2016 – 2017. Navodila za pripravo finančnih načrtov ter urejanje ciljev, 2016c, str. 76.

PRILOGA 3: Struktura rubrik in poglavij v proračunu Avstrije

Tabela 2: rubrike in struktura poglavij v proračunu Avstrije

Rubrika	Poglavja
1 Zakon in red	01 Urad predsednika 02 Zvezna raven 03 Ustavno sodišče 04 Upravno sodišče 05 Varuhinja 06 Revizorji 10 Vlada 11 Notranje zadeve 12 Zunanje zadeve 13 Pravosodje 14 Vojaške zadeve in šport 15 Finance 16 Javni davki
2 Delo, socialne zadeve, zdravje in družina	20 Delo 21 Socialne zadeve in varstvo potrošnikov 22 Pokojninsko zavarovanje 23 Pokojnine - uslužbencem 24 Zdravje 25 Družine in mladostniki
3 Izobraževanje, raziskave, kultura in umetnost	30 Izobraževanje in podpora ženskam 31 Znanstveno-raziskovalna dejavnost 32 Kultura in umetnost 33 Gospodarstvo (raziskave) 34 Promet, inovacije in tehnologija (raziskave)
4 Gospodarstvo, infrastruktura in okolje	40 Gospodarstvo 41 Promet, inovacije in tehnologija 42 Kmetijstvo, gozdarstvo in upravljanje z vodami 43 Okolje 44 Finančna nadomestila 45 Zvezno premoženje 46 Finančna stabilnost na trgu
5 Denar in obresti	51 Upravljanje z denarnimi sredstvi 58 Financiranje, valutne zamenjave

Vir: Povzeto in prirejeno po BMF, Budgetbericht 2016, 2015a.

PRILOGA 4: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije

Tabela 3: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije

Splošni cilj (kazalniki): Zmanjševanje števila materialno ogroženega prebivalstva in povečanje socialne vključenosti (stopnja tveganja revščine po prejemanju socialnih transferjev, stopnja materialno prikrajšanih oseb ter sredstva za politiko socialne varnosti iz državnega proračuna v deležu BDP)			
Program 2001 - Urejanje sistema in podporne dejavnosti na področju socialne varnosti			
Specifični cilji (kazalniki)	**Podprogram**	**Rezultati (kazalniki)**	**Neposredni učinki (kazalniki)**
Aktivno vključevanje, vklj učno s spodbujanjem enaki h možnosti in dejavnega so delovanja ter izboljšanje zaposljivosti (učinkovito črpanje sredstev)	200101 - Podporne dejavnosti na po dročju dela, družine ter soc ialnih zadev	Aktivno vključevanje, vključ no s spodbujanjem enakih mo žnosti in dejavnega sodelova nja ter izboljšanje zaposljivosti (učinkovito črpanje iz EKP)	x
Učinkovit sistem socialne varnosti (št. izvedenih strukturnih sprememb)		Izveden projekt e-sociale (izveden projekt e-sociale)	x
		Izvedene strokovne podlage, analize, evalvacije (št. izvedenih analiz, evalvacij, strokovnih podlag)	- Izvajanje predhodnih analiz, plačila notarskih storitev, mnenj sodnih izvedencev (Opravljene analize, notarske storitve, mnenja sodnih izvedencev)
		Izvedene strukturne spreme mbe (št. sprejetih zakonodajnih aktov, ki se nanašajo na strukturne spremembe)	- Učinkovito delovanje informacijskega sistema centrov za socialno delo za pravice po zakonih s področja družine in socialnih zadev (št. vlagateljev)
		Učinkovito zagotavljanje pod pore sistemu SV ter sistemo m SV za starejše, invalide in družino (zmanjšanje deleža napak)	- Zagotovitev nemotenega izvajanja ZSV (št..računalniških obdelav, št. storitev invalidske komisije) - Stroški izvajanja zakonov (št. obdelav) - Povezovanje MDDSZ z zunanjimi institucijami (št. subvencioniranih enot/prejemnik, št. programov) - Zagotavljanje mednarodnega in EU delovanja ministrstva (št. letalskih vozovnic, št. opravljenih prevajalskih strani, Št. opravljenih službenih poti, št. članarin v mednarodne organizacije) - Izplačevanje prejemkov upravičencem po vojni zakonodaji (št. upravičencev) - Izdajanje izvidov in mnenj (št. izdanih izvidov in mnenj) - Zagotavljanje optimalnih pogojev za delo (nakup novih avtomobilov) - Stvarno premoženje, investicije in investicijsko vzdrževanje (št. programov)
Razvoj analitične, razvojne in raziskovalne dejavnosti na področju socialnega var stva (št. projektov v povezavi z izvajanjem sistema socialnega varstva)		Spodbujanje kakovosti in ino vativnosti na področju social nega varstva (št. podeljenih nagrad na področju socialnega varstva)	- Podelitev priznanj in nagrad socialnega varstva (št. podeljenih nagrad in priznanj) - Nemoteno in kontinuirano delo zaposlenih na MDDSZ (št. udeležencev izobraževanj, št. zunanjih izvajalcev) - Prodaja in zamenjava premoženja (št. prodanih in zamenjanih objektov) - Odprava poškodb na objektih ali opremi (št. intervencij)

se nadaljuje

Tabela 3: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije (nad.)

Specifični cilji (kazalniki)	Podprogram	Rezultati (kazalniki)	Neposredni učinki (kazalniki)
			- Delovanje Inštituta za socialno varstvo (št. nalog letnega načrta dela, št. zaposlenih) - Izobraževanja in usposabljanja (št. udeležencev izobraževanja na področju socialnega varstva, št. izdaje mnenj na področju socialnega varstva) - Razvoj in pospeševanje programov medgeneracijskega sodelovanja in sožitja (št. projektov in nalog)
	200102 - Dejavnost zunanjih izvajalcev na področju socialnega varstva	Dvig izobrazbene ravni na po dročju socialnega varstva (povečanje št. udeležencev izobraževanja)	- Izvajanje javnih pooblastil - Socialna zbornica (št. zaposlenih) - Zagotavljanje pogojev za delovanje in izvajanje strokovnih nalog IRSSV (zaposleni v IRSSV)
Program 2002 - Socialne pomoči in nadomestila neposredno upravičencem			
Invalidsko, socialno, odško dninsko-pravno in zdravstveno varstvo upravičencev po vojni zakonodaji (delež izplačil transferjev upravičencem)	200201 - Denarna socialna pomoč	Koriščenje pravic do socialnih transferjev (št. upravičencev do DSP)	- Izplačevanje denarnih socialnih pomoči (št. prejemnikov DSP) - Regresiranje oskrbe v domovih in izplačevanje drobnih osebnih potreb (št. prejemnikov drobnih osebnih potreb, št. prejemnikov regresirane oskrbe v domovih) - Izplačevanje nadomestila za invalidnost ter razlike do nadomestila za invalidnost in dodatka za tujo nego in pomoč in zdravstvenega zavarovanja (št. prejemnikov nadomestila za invalidnost, razlike nadomestila za invalidnost, št. prejemnikov zdravstvenega zavarovanja)
		Povečanje delovne aktivnosti prejemnikov DSP (št. prejemnikov DSP, ki se zaposlijo)	x
Povečanje aktivnosti posameznikov za zagotavljanje lastne socialne varnosti (št. zaposljivih prejemnikov DSP, ki prejemajo dodatek za aktivnost)	200202 - Varstvo duševno in telesno prizadetih	x	
Zagotovitev materialne varnosti upravičencem do socialnih transferjev (delež izplačil vsem upravičencem po veljavni zakonodaji)	200203 - Pravice po vojni zakonodaji	Izplačevanje prejemkov in izvajanje drugih pravic upravičencem po vojni zakonodaji (št. vseh upravičencev)	- Podelitev prejemkov vojnim invalidom (št. upravičencev) - Podelitev prejemkov vojnim veteranom (št. upravičencev) - Podelitev prejemkov žrtvam vojnega nasilja (št. upravičencev) - Povračilo sredstev izplačevalcu - ZPIZ-u (št. upravičencev) - Zagotavljanje drugih zakonskih pravic upravičencev po vojni zakonodaji (št. upravičencev)
	200204 - Drugi transferji za zagotavljanje socialne varnosti	Povečanje števila prejemnikov DSP vključenih v ukrepe APZ (št. prejemnikov DSP vključenih v ukrepe APZ)	x
Program 2003 - Socialno varstvene storitve			
Zmanjšanje števila dolgotrajnih prejemnikov DSP, z možnih za delo (št. dolgotrajnih prejemnikov DSP, zmožnih za delo)	200301 - Centri za socialno delo	Modernizacija CSD (izvedba pilotnega projekta modernizacije CSD)	- Nakup in odkup prostorov in opreme centrov za socialno delo (št. preselitev in št. novih oprem za Centre za socialno delo)

se nadaljuje

Tabela 3: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije (nad.)

Specifični cilji (kazalniki)	**Podprogram**	**Rezultati (kazalniki)**	**Neposredni učinki (kazalniki)**
Povečanje krajevne dostop nosti socialnovarstvenih st oritev in drugih oblik pomo či za ranljive skupine (št. strokovnih sodelavcev socialnovarstvenih storitev)		Povečanje storitve prve socia lne pomoči in izvajanje nalog javnih pooblastil (št. kriznih centrov za mlade, št. enot centrov za socialno delo)	- Izvajanje storitev kriznih centrov in interventnih služb (št. kriznih centrov – krizni centri za mlade in krizni centri za ženske, št. interventnih služb) - Izvajanje socialno varstvenih storitev: socialne preventive, prve socialne pomoči, osebne pomoči in pomoči družini za dom (št. oseb, vključenih v socialno varstvene storitve, št. strokovnih delavcev na Centrih za socialno delo) - Izvrševanje javnih pooblastil in nalog na področju varstva otrok in družine, varstva odraslih in materialne pomoči (št. vključenih v izvrševanje dela v splošno korist) - Izvrševanje javnih pooblastil Skupnosti CSD (št. vključenih centrov za socialno delo v E-qualin, doseganje pogodbenih obveznosti, št. izvedenih nalog) - Dezinstitucionalizacija na področju duševnega zdravja ter varovanje pravic oseb s težavami v duševnem zdravju (št. delujočih zastopnikov pravic oseb na področju duševnega zdravja, št. organiziranih posvetov in izobraževanj na področju duševnega zdravja)
Vključevanje ranljivih sku pin v socialnovarstvene sto ritve (št. oseb vključenih)	200302 - Varstveno delovni centri	Povečanje kapacitet Varstven o delovnih centrov (št. vključenih v VDC)	- Izvajanje storitve vodenja, varstva ter zaposlitve pod posebnimi pogoji odraslih invalidnih oseb, javni zavodi in koncesije) (št. vključitev v VDC) - Zagotovitev ustreznih delovnih in terapevtskih pogojev v varstveno delovnih centrih (povečanje kapacitet) - Zagotoviti ustrezen prevoz invalidov za potrebe varstveno delovnih centrov (kombinirano vozilo) - Boljši delovni pogoji za zaposlene in uporabnike storitev za socialno varstvene zavode (nadomestne in nove kapacitete) - Zagotavljanje pogojev za delovanje in izvajanje storitev izvajalcev socialno varstvene dejavnosti (Vključeni uporabniki v storitve CUDV, javni zavodi VDC in koncesije VDC; zaposleni v CSD in KC)
	200303 - Zavodi za usposabljanje	Institucionalno varstvo otrok s posebnimi potrebami (št. otrok v institucionalnem varstvu v zavodih za usposabljanje)	- Institucionalno varstvo otrok, mladostnikov in oseb do 26. leta starosti z zmerno, težjo in težko motnjo v duševnem in telesnem razvoju (Št. otrok v institucionalnem varstvu v zavodih za usposabljanje) - Poslovni prostori in oprema zavodov za usposabljanje (Izgradnja objekta, prilagojen prizadetim otrokom)
	200304 - Varstvo pravic oseb s težav ami v duševnem zdravju	x	

se nadaljuje

Tabela 3: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije (nad.)

Program 2004 - Programi socialnega varstva in izenačevanje možnosti za invalide			
Širjenje mreže večletnih ja vnih programov in enoletni h razvojnih in eksperiment alnih programov (št. javnih programov, št. razvojnih programov, št. eksperimentalnih programov)	200401 - Programi socialnega varstv a	Povečanje kapacitet program ov socialnega varstva	- Projekti socialnega vključevanja (št. inovativnih projektov socialnega vključevanja, št. seminarjev izmenjave primerov dobre prakse) - Evalviranje in verificiranje javnih socialnovarstvenih programov (št. evalviranih in verificiranih javnih socialno varstvenih programov) - Izvajanje ter sofinanciranje javnih socialno varstvenih, razvojnih in eksperimentalnih programov socialnega varstva (št. javnih, razvojnih in eksperimentalnih programov; št. mest neposredne
Specifični cilji (kazalniki)	**Podprogram**	**Rezultati (kazalniki)**	**Neposredni učinki (kazalniki)**
			pomoči pri reševanju socialnih stisk, povezanih z uživanjem nedovoljenih drog, alkohola, motenj hranjenja ter drugih oblik zasvojenosti; št. uporabnikov za pomoč in podporo invalidom; št. mest v stanovanjskih skupinah na področju duševnega zdravja; št. uporabnikov dnevnih centrov na področju duševnega zdravja; št. uporabnikov pisarne na področju duševnega zdravja; št. mest v varnih hišah; št. mest v materinskih domovih; št. svetovalnic; št. terapevtov v programih psihosocialne pomoči otrokom, odraslim in družinam ter programov, namenjenih razreševanju medsebojnih osebnostnih problemov; št. otrok in mladostnikov prikrajšanih za normalno družinsko življenje in s težavami v odraščanju; št. samopomočnih skupin v programih za starejše; št. regionalnih medgeneracijskih centrov v programih za starejše, št. vključenih uporabnikov v programe za starejše; št. namestitev podpore za brezdomce; št. uporabnikov programov za brezdomce; št. vključenih v programe za Rome; št. programov za azilante in druge osebe, ki se znajdejo v stiski; št. telefonov za telefonsko svetovanje otrokom, mladostnikom ter drugim osebam v osebnih stiskah na nacionalni ravni) - PROGRESS (št. finančne podpore projektom; št. vsebinske podpore projektom) - Izboljšanje bivalnih prostorov na področju duševnega zdravja (št. adaptacij in nakupov) - Obnova obstoječih prostorov in nakup prostorov za izvajanje terapevtskih dejavnosti zdravljenih odvisnikov od prepovedanih substanc (št. obnov in nakupov prostorov)
Večja samostojnost in soci alna vključenost invalidov (št. vključenih invalidov v programe in število upravičencev invalidov do drugih pravic)	200402 - Izenačevanje možnosti za i nvalide	Samostojnost in socialna vklj učenost invalidov (vključenost invalidov v programe in upravičencev invalidov do drugih pravic)	- Podpora in ohranjanje invalidovih delovnih sposobnosti – programi socialne vključenosti (št. vključenih) - Enakopravno vključevanje gluhih oseb v življenjsko in delovno okolje (št. upravičencev)

se nadaljuje

Tabela 3: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije (nad.)

Specifični cilji (kazalniki)	Podprogram	Rezultati (kazalniki)	Neposredni učinki (kazalniki)
			- Zagotavljanje enakih možnosti invalidov (št. upravičencev) - PROGRESS za invalide (št. partnerskih sodelovanj) - Zagotavljanje izvajanja programa osebne asistence (št. sofinanciranih zaposlitev)
Program 2005 - Družinski prejemki in starševska nadomestila			
Zagotavljanje materialnih in drugih možnosti ki vzpo dbudno vplivajo na število rojstev in razvoj družine (št. rojstev v RS)	200501 - Družinski prejemki in starš evska nadomestila	Izvedba raziskave o položaju družine in posebej otrok (izvedena raziskava)	x
		Koriščenje pravic do družins kih prejemkov (št. prejemnikov družinskih prejemkov)	- Izplačevanje delnega plačila za izgubljeni dohodek (št. upravičencev) - Izplačevanje dodatka za nego in varstvo otroka, ki potrebuje posebno nego (št. upravičencev) - Izplačevanje pomoči ob rojstvu otroka (št. upravičencev)
Specifični cilji (kazalniki)	**Podprogram**	**Rezultati (kazalniki)**	**Neposredni učinki (kazalniki)**
			- Izplačevanje dodatka za veliko družino (št. upravičencev) - Izplačevanje otroškega dodatka (št. upravičencev) - Izplačevanje starševskega dodatka (št. upravičencev) - Izboljšanje življenjskega standarda, pogojev za zaposlitev ter enako obravnavanje državljanov drugih držav članic in slovenskih državljanov (št. upravičencev)
		Koriščenje pravic iz zavarova nja za starševsko varstvo (št. prejemnikov starševskih nadomestil)	- Izplačevanje nadomestila v času starševskega dopusta (št. upravičencev)
Program 2006 - Programi v pomoč družini			
Podpora večji socialni vklj učenosti družin in socialno ogroženim otrokom (št.vključenih socialno ogroženih oseb v programe NVO, ki jih financira MDDSZ)	200601 - Programi v pomoč družini	Krepitev sodelovanja MDDS Z in NVO pri zagotavljanju s toritev za družino (št. financiranih projektov s strani MDDSZ)	- Izvedba nacionalne kampanje za preprečevanje nasilja nad ženskami (št. različnih aktivnosti za dosego cilja)
		Razvoj novih programov NV O za družino (št. financiranih novih programov)	- Promocije za ozaveščanje (št. večjih promocij) - Sofinanciranje programov NVO za izvajanje programov v podporo družini (št. sofinanciranih NVO) - Nadaljevanje obstoječih in novih raziskovalnih projektov (št. raziskovalnih nalog)
		Zagotavljanje nadomestil pre živnin (št. prejemnikov nadomestil preživnin)	- Izplačevanje nadomestil preživnin (št. prejemnikov preživnine)
Program 2007 - Rejništvo			
Omogočiti otrokom oskrbo v drugi družini v primeru, ko starši za krajši ali daljši čas ne morejo skrbeti za otroka (št. otrok, ki se jim omogoči posebno obliko družinskega varstva)	200701 - Rejništvo	Nemoten razvoj otroka v čas u namestitve v rejniško druži no (št. letnih izobraževanj za rejnike, št. rejnikov)	- Izobraževanja za rejnike in kandidate za rejnike (št. izvedenih izobraževanj) - Spodbujanje izvajanja kvalitetnega rejništva in promocije te dejavnosti. (št. upravičencev nagrade) - Plačilo prispevkov za socialno

se nadaljuje

Tabela 3: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru politike Socialna varnost v proračunu Slovenije (nad.)

Specifični cilji (kazalniki)	Podprogram	Rezultati (kazalniki)	Neposredni učinki (kazalniki)
			varnost poklicnim rejnikom (št. upravičencev) - Zagotavljanje sredstev za oskrbo rejencev (št. upravičencev)
Program 2008 - Dolgotrajna oskrba			
Vlaganje v zdravstveno in socialno infrastrukturo, ki prispeva k razvoju na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, zmanjšanju neenakosti pri zdravstveni oskrbi (učinkovito črpanje sredstev)	200801 - Dolgotrajna oskrba	Vlaganje v zdravstveno in socialno infrastrukturo, ki prispeva k razvoju na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, zmanjšanju neenakosti (učinkovito črpanje iz EKP)	x
Spodbujanje razpoložljivosti cenovno dostopnih, trajnostnih in visoko kakovostnih storitev, vključno z zdravstvenimi in socialnimi storitvami (učinkovito črpanje sredstev)		Spodbujanje razpoložljivosti cenovno dostopnih, trajnostnih in visoko kakovostnih storitev, vključno z zdravstvenimi in socialnimi storitvami (učinkovito črpanje iz EKP)	x
Zagotoviti ustrezno mrežo za dolgotrajno oskrbo v institucionalnih oblikah (čakalna doba za vključitev v institucionalno dolgotrajno oskrbo, delež		Regijska pokritost z domovi za ostarele (regijska pokritost mest v institucionalnem varstvu za starejše od 65 let)	- Investicijsko vzdrževanje socialno varstvenih zavodov (večja in zahtevnejša vzdrževalna dela) - Povečanje kapacitet na področju R Slovenije (št. novih kapacitet v domovih za starejše)
javnih izdatkov za DO glede na celoto izdatkov za DO, javni in zasebni)			
		Širjenje mreže kapacitet za dnevno in celodnevno institucionalno varstvo (št. vključenih v domovih za starejše, V)	- Investicije, investicijsko vzdrževanje in oprema (št. vključenih v domove za starejše; št. vlog za vključitev v domove za starejše; delež novih modelov institucionalnega varstva starejših; regijska pokritost mest v institucionalnem varstvu nad 65 let %; čakalna doba za vključitev v institucionalno dolgotrajno oskrbo; delež zasebnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo; delež javnih izdatkov za dolgotrajno oskrbo; št. projektov v povezavi z izvajanjem sistema socialnega varstva; Doseganje pogodbenih obveznosti; št. izvedenih nalog) - Izboljšanje bivalnih in delovnih pogojev v posebnih socialno varstvenih zavodih (št. novih objektov in opreme)
		Razvoj novih modelov institucionalnega varstva starejših (delež novih modelov institucionalnega varstva starejših, stanovanjske skupine)	x
Zagotavljanje ustreznih oblik dolgotrajne oskrbe na domu (delež uporabnikov pomoči na domu)	200802 - Spodbujanje izvajanja storitve pomoč na domu	Širitev kapacitet za dolgotrajno oskrbo na domu (št. družinskih pomočnikov)	- Sofinanciranje centov za pomoč na domu (delež uporabnikov pomoči na domu; št. družinskih pomočnikov)
Program 2009 - Varstvo obolelih in bolniška nadomestila			
Zagotovitev socialne varnosti obolelih delavcev (delež izplačil odškodnin upravičencem iz naslova azbestnih bolezni)	200901 - Plačilo odškodnin obolelim za azbestozo	Izplačevanje odškodnin upravičencem iz naslova azbestnih bolezni (št. upravičencev iz naslova azbestnih bolezni)	- Plačilo odškodnin po ZOPDA (št. upravičencev)

Vir: Povzeto in prirejeno po Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2016.

PRILOGA 5: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Socialna varnost in varstvo potrošnikov v proračunu Avstrije

Tabela 4: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Socialna varnost in varstvo potrošnikov v proračunu Avstrije

Učinki (kazalniki)		
Zagotavljanje varstva za ljudi, ki potrebujejo oskrbo in podporo njihovim družinam (povprečen čas odobritve dodatka za nego, št. skrbnikov za vzdrževane osebe, št. stalnih prejemnikov podpore za 24-urno nego, št. prejemnikov dodatka iz naslova starševstva)		
Nadalje izboljšati enakost invalidov na vseh področjih življenja, zlasti z poklicnim vključevanjem (delež doseženih sporazumov glede na skupno število postopkov mediacij)		
Cilj enakosti: Izboljšanje možnosti žensk s posebnimi potrebami za vključitev v socialno zavarovanje iz naslova zaposlenosti (razlika med deležem žensk v skupnem številu zaposlenih invalidov in deležem žensk v skupnem številu invalidov)		
Okrepiti pravni položaj potrošnikov in zagotavljanje učinkovitega izvrševanja (stopnja realizacije pravno političnih zahtev potrošnikov, št. pridobljenih postopkov Zveze za informiranje potrošnikov)		
Povečanje gospodarske in socialne udeležbe ter zmanjšanje tveganja za izključitev ljudi, ki živijo na pragu revščine (tveganje revščine, brezposelnih in materialno posebej prikrajšanih ljudi ("ogroženim")		
Celostni proračun 21.01 - Nadzor in storitve		
Podrobni proračun	**Cilji**	**Ukrepi (kazalniki)**
21.01.01 Osrednji organ	Okrepitev specializiranih oddelkov glede na vire	Letni pregled pogodb z zaposlenimi (osebni stiki z vsemi zaposlenimi)
		Oblikovanje nadzornih poročil osebja kot orodje za upravljanje (2 nadzora vsake enote)
	Povečanje učinkovitosti in uspešnosti	Izvedba organizacijske analize (pripravljena organizacijska analiza)
		Razvoj kontrolinga (pripravljen koncept kontrolinga)
	Dvig upokojitvene starosti v oddelku	Ukrepi, ki izhajajo iz rezultatov ankete zaposlenih 2015 in vrednotenja duševnih obremenitev na pomembnih področjih delovanja (do konca tretjega kvartala opravljene delavnice na vseh pomembnih področjih)
21.01.02 Urad za zadeve invalidov	Krepitev odgovornosti regionalnih uradov	Razvoj zaposlenih in ciljno usmerjenih proračunskih pogodb (sklenjene pogodbe za 2017) Načrti uspešnosti kot notranje orodje za upravljanje.
21.01.03 varstvo potrošnikov	Krepitev izobraževanja potrošnikov	Optimizacija in promocija spletne strani (povprečno št. zadetkov na spletni strani na dan: 1200, izvedba najmanj 4 pedagoških seminarjev)
		Udeležba na sejmih za promocijo spletne strani in učna gradiva (udeležba na 2 sejmih)

se nadaljuje

Tabela 4: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Socialna varnost in varstvo potrošnikov v proračunu Avstrije (nad.)

Podrobni proračun	Cilji	Ukrepi (kazalniki)
21.01.04 EU, mednarodno, sociala, starejši	Večja socialna in družbena udeležba starejših (aktivno staranje).	Izvajanje načrta za starejše (končana raziskava dobrih praksa v vzgojno-izobraževalnem delu za starejše, vrednotenje načrta za starejše, nadaljevanje 15 projektov)
		Spodbujanje nacionalnega certifikata kakovosti (pridobljenih 8 certifikatov za domove za ostarele)
		Nadaljnje širjenje nalepke NESTORGOLD v podjetjih in organizacijah, za starosti spolu in življenjski fazi prilagojeno ustvarjanje delovnih pogojev (število podjetij, ki so podpisali listino: 35; število podjetij s certifikatom: 20; število informativnih sestankov: 8)
		Zavedanje o nasilju nad starejšimi (izvedba 5 delavnic na temo preprečevanja nasilja v institucijah)
Celostni proračun 21.02 - Nega		
21.02.01 Dodatek za nego in dopust za nego	Skrajšanje časa za pridobivanje dodatka za nego	Pregled trajanja postopkov in analiza vzrokov za dolgotrajnost sprejem ukrepov za skrajšanje (povprečni čas postopka)
	Finančna podpora družinskim oskrbovalcem za usklajevanje dela in nege	Dodelitev podpore iz naslova starševskega dopusta (št. prejemnikov iz naslova starševskega dopusta)
21.02.02 sklad za nego, 24-urna oskrba, družinski skrbniki	Izboljšanje ponudbe glede na povpraševanje za oskrbo na domu	Vrednotenje samozadostnosti (okvir samozadostnosti)
		Prednost nestacionarnih pred bolnišničnim zdravljenjem (sredstva za nebolnišnično nego)
	Trajnostno zagotavljanje financiranja storitev oskrbe	Donacije v sklad (priprava sprememb zakona za sklad, da se v 2017 in 2018 zagotovi stalna podpora na deželni in občinski ravni)
	Izboljšanje preglednosti, veljavnosti in primerljivost podatkov za storitve nege	Ugodovitev potreb za bazo podatkov o storitvah nege z vidika zagotavljanja storitev in stroškov (popolne evdience)
Celostni proračun 21.03 - Oskrba in nadomestila		
21.03.01 Oskrba žrtev vojne	Ohranjanje visoke kakovosti procesov.	Ohranjanje visoke kakovosti procesov (št. uspešnih pritožb na prvi stopnji)
21.03.02 Oskrba vojske, cepiva	Ohranjanje visoke kakovosti procesov.	Pravno skladna in enotna dodelitev terjatev (št. uspešnih pritožb na prvi stopnji)

se nadaljuje

Tabela 4: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Socialna varnost in varstvo potrošnikov v proračunu Avstrije (nad.)

Podrobni proračun	Cilji	Ukrepi (kazalniki)
21.03.03 Podpora žrtvam nacizma	Ohranjanje visoke kakovosti procesov.	Pravno skladna in enotna dodelitev terjatev (št. uspešnih pritožb na prvi stopnji)
21.03.04 pomoč žrtvam kaznivih dejanj	Ohranjanje visoke kakovosti procesov.	Pravno skladna in enotna dodelitev terjatev (št. uspešnih pritožb na prvi stopnji)
Celostni proračun 21.04 - Ukrepi za invalide		
21.04.01 Ukrepi za invalide, posebni programi	Izvajanje ciljev in ukrepov iz nacionalnega akcijskega načrta za invalidnost	Vmesna ocena izvajanja (izvedba načrtovanih ukrepov)
	povečanje deleža zaposlenih invalidov	Spodbujanje strokovnega vključevanja mladih invalidov (št. primerov financiranja)
	Izboljšanje prehoda iz šol v zaposlitve za ljudi s posebnimi potrebami	Razvoj podpornih programov in operativno izvajanje (št. primerov financiranja)
	Razvoj posebnih ukrepov za spodbujanje vključevanja invalidnih žensk na trg dela	Oblikovanje okvira za podporo za ženske s posebnimi potrebami (oblikovan okvir za ženske s posebnimi potrebami)

Vir: Povzeto in prirejeno po BMF, Bundesvoranschlag 2016, 2016b.

PRILOGA 6: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Družine in mladostniki v proračunu Avstrije

Tabela 5: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Družine in mladostniki v proračunu Avstrije

Učinki (kazalniki)		
Ravnotežje med ljudmi brez otrok in starši s preživninskimi obveznostmi (sredstva za družine, letni presežek, delež prejemnikov družinskega dodatka, stopnja rodnosti)		
Cilj enakosti: usklajevanje družinskega in poklicnega življenja (stopnja rodnosti, delež očetov prejemnikov dodatka za nego otrok, Stopnja zaposlenosti 15- do 64-letnih žensk z otroki, mlajšimi od 15 let, delež 0-3 let starih otrok v varstvu, delež 3-6 let starih otrok v varstvu)		
Zmanjšanje družinskih nesreč in podpora družinam ter preprečevanje ločitev (št. uporabnikov družinskih svetovalnih centrov)		
Krepitev izobraževanja obeh staršev za preprečevanje fizičnega, psihičnega in spolnega nasilja nad otroci, mladostniki in ženskami (št. staršev udeležencev izobraževanj, št. obiskovalcev spletne strani, št. uporabnikov družinskega svetovanja v primeru nasilja, št. družinskih posvetovanj v primeru nasilja)		
Spodbujanje razvoja otrok in mladostnikov, da postanejo neodvisni posamezniki, sposobni voditi življenje in spodbujanje njihovega produktivnega in ustvarjalnega potenciala za sodelovanje v družbi (št. povpraševanje mladih, št. članov v zveznih mladinskih organizacij, št. sodelujočih mladih pri projektih, uravnoteženje razmerja med številom moških in ženskih strokovnjakov pri mladinskem delu)		
Celostni proračun 25.01 - Sklad za družinske dodatke		
Podrobni proračun	**Cilji**	**Ukrepi (kazalniki)**
25.01.01 Družinski dodatek	Ravnotežje med ljudmi brez otrok in starši s preživninskimi obveznostmi	Zagotavljanje izplačevanja nadomestil za vzdrževane otroke (višina sredstev)
25.01.02 Dodatek za varstvo otrok	Usklajevanje poklicnega in družinskega življenja.	Izvajanje varstva otrok; povečanje očetov prejemnikov dodatka za nego otrok (delež vključenih otrok; delež očetov koristnikov)
25.01.03 Pomoč za vožnjo, potovanja, učbenike	Pomoč šolajočim	Izvajanje pomoči (št. uporabnikov)
25.01.04 Transferi iz naslova socialnega zavarovanja	Zagotavljanje sredstev za družinske storitve	Pogajanja za dodelitev sredstev (zmanjšanje deleža stroškov)
25.01.05 Drugi ukrepi družinske politike	Zmanjšanje družinskih konfliktov	Svetovanje družinam, podpora otrokom in spodbujanje mediacije (št. strank in razprav)
	Krepitev izobraževanja obeh staršev za preprečevanje fizičnega, psihičnega in spolnega nasilja nad otroci, mladostniki in ženskami	Izobraževanje in ozaveščanje (št. udeležencev izobraževanj, št. obiskov spletnih strani)
25.01.06 Preživnine	Vzdrževanje mladoletnikov katerih starši so prestopniki	Zagotavljanje sredstev in terjanje vračil dolžnikov (vrednost izplačil, delež vračil)

se nadaljuje

Tabela 5: Struktura ciljev in kazalnikov v okviru poglavja Družine in mladostniki v proračunu Avstrije (nad.)

Podrobni proračun	Cilji	Ukrepi (kazalniki)
25.01.07 Sredstva za družine	Vzdrževanje sredstev	Vzdrževanje sredstev v skladu z gospodarskim razvojem (višina zbranih prispevkov)
Celostni proračun 25.02 - Politike za družino in mladino		
25.02.01 Družinske politike	Usklajevanje poklicnega in družinskega življenja	Širitev zagotavljanja otroškega varstva za otroke do šolanja in delitev stroškov (delež vključenih otrok v javno varstvo)
	Krepitev obeh staršev za Izogibanje fizičnega, psihičnega in spolnega nasilja nad otroci, mladostniki in ženskami	Spodbujanje članstva v platformi za boj proti nasilju v družini, projekti za preprečevanje nasilja, delo s storilci ter krepitev zavedanja proti nasilju na internetu in v tiskani obliki, telefonski posvetovalni center za žrtve nasilja (št. uporabnikov)
25.02.02 Mladinske politike	Varstvo otrok in mladostnikov ter spodbujanje njihovega razvoja za neodvisnost in vodenje samostojnega življenja ter njihovega produktivnega in ustvarjalnega potenciala za sodelovanje v skupnosti	Spodbujanje obšolskega izobraževanja mladih in mladinskega dela (št. članov v zveznih mladinskih organizacijah, razmerje med spoloma v mladinskih organizacijah)
	Uresničevanje in razvoj strategije za mlade, usklajena mladinska politika v sodelovanju z drugimi področji, zagotavljanje enakih možnosti in socialne vključenosti mladih	dokončanje akcijskega načrta (stanje)
25.02.03 Nadzor in storitve	Spodbujanje združljivosti družine in kariere s poudarkom na obravnavi na delovnem mestu	Spodbujanje združljivosti družine in dela, delo fokusne skupine na delovnem mestu (stopnja dela na daljavo)

Vir: Povzeto in prirejeno po BMF, Bundesvoranschlag 2016, 2016b.

PRILOGA 7: Predlagani cilji in kazalniki za merjenje uspešnosti podprograma Družinski prejemki in nadomestila z vrednostmi za leti 2011 in 2014

Tabela 6: Predlagani cilji in kazalniki za merjenje uspešnosti podprograma Družinski prejemki in nadomestila z vrednostmi za leti 2011 in 2014

Politika Socialna varnost			
Splošni cilj	**Kazalnik**	**2011**	**2014**
Zmanjševanje števila materialno ogroženega prebivalstva in povečanje socialne vključenosti	Stopnja tveganja socialne izključenosti (SURS, 2016b)	19,3 %	20,4 %
	Število oseb, izpostavljenih tveganju socialne izključenosti	386.000	410.000
	Stopnja tveganja revščine pred prejemanjem socialnih transferjev (pokojnine niso del socialnih transferjev)	24,2 %	2013: 25,3 % 25,1 %
	Stopnja tveganja revščine pred prejemanjem socialnih transferjev (pokojnine so del socialnih transferjev)	40,2 %	2013: 42,3 % 42,5 %
	Izdatki iz proračuna za politiko Socialna varnost, v evrih	1.086.669.744	977.857.733
	Izdatki, ki jih država namenja za socialno zaščito po mednarodni klasifikaciji ESSPROS, delež BDP	24,5 %	2013: 25,0 %
	Višina socialnih prejemkov na prebivalca po ESSPROS (v standardih kupne moči), v evrih	5.209	2013**:** 5.295
	Izdatki, ki jih država namenja za socialno varnost po mednarodni klasifikaciji COFOG, delež BDP	18,7 %	2013: 18,8 % 18,0 %
Program 2005 - Družinski prejemki in starševska nadomestila			
Specifični cilj	**Kazalnik**	**2011**	**2014**
Izboljšanje materialnega položaja družin in še posebej otrok	Stopnja tveganja socialne izključenosti gospodinjstev z vzdrževanimi otroki	15,8 %	2013: 16,6 % 17,1 %
	Število članov gospodinjstev z vzdrževanimi otroki, ki so živeli pod pragom revščine	136.000	148.000
	Stopnja tveganja revščine gospodinjstev z vzdrževanimi otroki pred socialnimi transferji (pokojnine niso del socialnih transferjev)	23,3 %	2013: 24,5 % 25,0 %
	Stopnja tveganja socialne izključenosti v starostni skupini mlajših od 18 let	17,3 %	2013: 17,5 % 17,7 %
	Stopnja tveganja socialne izključenosti v starostni skupini od 18 do 24 let	16,5 %	2013: 20,4 % 22,1 %
	Izdatki za družine in otroke po funkcionalni klasifikaciji COFOG (delež BDP)	2,4 %	2013: 2,2 % 2,1 %

se nadaljuje

Tabela 6: Predlagani cilji in kazalniki za merjenje uspešnosti podprograma Družinski prejemki in nadomestila z vrednostmi za leti 2011 in 2014 (nad.)

Specifični cilj	Kazalnik	2011	2014
	Izdatki za družine in otroke po klasifikaciji ESSPROS (delež BDP)	2,1 %	(2013) 2,0 %

Podprogram 200501 - Družinski prejemki in starševska nadomestila					
Rezultat	**Kazalnik**	**2011**	**2014**	**sredstva 2011 (v evrih)**	**sredstva 2014 (v evrih)**
Večja ciljna usmerjenost družinskih prejemkov	Število upravičencev	569.711	434.337	1.125.353.661	936.858.317
Neposredni učinki	**Kazalnik**	**2011**	**2014**	**sredstva 2011 (v evrih)**	**sredstva 2014 (v evrih)**
Izplačevanje delnega plačila za izgubljeni dohodek	Število upravičencev (povp. mesečno št.)	631	712	5.267.897	6.196.473
Izplačevanje dodatka za nego in varstvo otroka, ki potrebuje posebno nego	Število upravičencev (povp. mesečno št.)	5.963	6.056	8.362.033	8.542.811
Izplačevanje pomoči ob rojstvu otroka	Število upravičencev (enkrat letno)	1.775	1.294	6.059.353	4.432.037
Izplačevanje dodatka za veliko družino	Število upravičencev (enkrat letno)	2.516	2.103	12.082.453	10.325.890
Izplačevanje otroškega dodatka	Število upravičencev (povp. mesečno št.)	367.525	238.325	293.479.865	217.391.609
Izplačevanje starševskega dodatka (za nezaposlene)	Število upravičencev (povp. mesečno št.)	2.708	3.163	6.125.855	9.218.606
Izboljšanje življenjskega standarda, pogojev za zaposlitev ter enako obravnavanje državljanov drugih držav članic in slovenskih državljanov	Število upravičencev (v letu)	243	65	258.200	79.178
Izplačevanje nadomestila v času starševskega dopusta	Število upravičencev (v letu)	34.961	34.627	366.466.135	306.006.089
Izplačevanje nadomestil preživnin	Število prejemnikov preživnin	4.179	3.962	2.395.499	3.100.000

se nadaljuje

Tabela 6: Predlagani cilji in kazalniki za merjenje uspešnosti podprograma Družinski prejemki in nadomestila z vrednostmi za leti 2011 in 2014 (nad.)

Neposredni učinki	**Kazalnik**	**2011**	**2014**	**sredstva 2011 (v evrih)**	**sredstva 2014 (v evrih)**
Plačilo prispevkov za socialno varnost poklicnim rejnikom	Število upravičencev	123	123	458.049	395.662
Zagotavljanje sredstev za oskrbo rejencev	Število upravičencev	1.120	1.000	6.856.206	5.899.717
Povečanje vključenosti otrok v predšolsko vzgojo	Število otrok vključenih v vrtec	81.121	84.462	283.863.568	268.069.982
	Število otrok, ki so v vrtcih brezplačno	13.017	14.063	21.363.791	16.927.852
Spodbujanje in pomoč šolajočim iz socialno šibkejših okolij	Število državnih štipendij za dijake in študente, zoisove štipendije in nagrade za trajnostni razvoj	53.889	44.382	112.314.756	80.272.411

Vir: Povzeto in prirejeno po Zaključni račun proračuna Slovenije za leto 2011, 2014; Podatki občin o realiziranih prihodkih in drugih prejemkih ter odhodkih in drugih izdatkih splošnega dela proračuna ter o realiziranih odhodkih in drugih izdatkih posebnega dela proračuna za leti 2011 in 2014; Eurostat, Government Statistics, 2016a, Income and living conditions, 2016b, Monetary Poverty, 2016c, Social Protection, 2016č; SURS, Kazalniki EU2020, 2016b, Stopnja tveganja revščine, 2016č.